
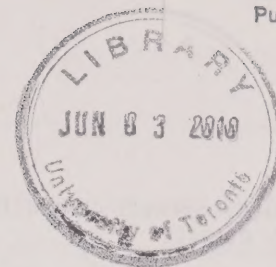


3 1761 11650377 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503772>



38

Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable JANIS G. JOHNSON

Présidente :

L'honorable JANIS G. JOHNSON

Monday, March 15, 2010
Monday, March 22, 2010 (in camera)
Monday, April 12, 2010

Le lundi 15 mars 2010
Le lundi 22 mars 2010 (à huis clos)
Le lundi 12 avril 2010

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting

Réunion d'organisation

and

et

Future business

Travaux futurs

and

et

First meeting on:

Première réunion concernant :

Issues relating to
human rights and, inter alia,
the review of the machinery of government
dealing with Canada's international and
national human rights obligations

L'évolution de diverses questions ayant trait
aux droits de la personne et à l'examen, entre autres choses,
des mécanismes du gouvernement pour que
le Canada respecte ses obligations nationales et
internationales en matière de droits de la personne

(United Nations Security Council Resolution 1325
on women, peace and security)

(Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies
sur les femmes, la paix et la sécurité)

INCLUDING:

Y COMPRIS :

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Rule 104 — expenses incurred by the committee during
the Second Session of the Fortieth Parliament)

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Article 104 — Dépenses encourues par le comité au cours
de la deuxième session de la quarantième législature)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Janis G. Johnson, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk

Baker, P.C.

Brazeau

* Cowan
(or Tardif)

Kochhar

* LeBreton, P.C.

(or Comeau)

Mitchell

Nancy Ruth

Zimmer

* Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Zimmer replaced the Honourable Senator Dallaire (*March 8, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Janis G. Johnson

Vice-présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk

Baker, C.P.

Brazeau

* Cowan
(ou Tardif)

Kochhar

* LeBreton, P.C.

(ou Comeau)

Mitchell

Nancy Ruth

Zimmer

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Zimmer a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 8 mars 2010*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 23, 2010:

The Honourable Senator Johnson moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2010.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 mars 2010 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Andreychuk,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-septième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2010.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, March 15, 2010

(1)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:05 p.m., in room 257 East Block, for the purpose of organization, pursuant to rule 88.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Brazeau, Johnson, Mitchell, Nancy Ruth and Zimmer (7).

In attendance: Julian Walker and Anna Gay Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communication Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The clerk of the committee presided over the election of the chair.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That the Honourable Senator Johnson do take the chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Johnson took the chair.

The Honourable Senator Mitchell moved:

That the Honourable Senator Jaffer be deputy chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Brazeau moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair, and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Zimmer moved:

That the committee publish its proceedings; and

That the chair be authorized to set the number of printed copies to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the publication of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 15 mars 2010

(1)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 5, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, pour tenir sa séance d'organisation, conformément à l'article 88 du Règlement.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Brazeau, Johnson, Mitchell, Nancy Ruth et Zimmer (7).

Également présents : Julian Walker et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du comité préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que l'honorable sénateur Johnson soit élue présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Johnson occupe le fauteuil.

L'honorable sénateur Mitchell propose :

Que l'honorable sénateur Jaffer soit élue vice-présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Brazeau propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Zimmer propose :

Que le comité fasse publier ses délibérations; et

Que la présidente soit autorisée à déterminer le nombre d'exemplaires à imprimer pour répondre à la demande.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Mitchell moved:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Baker, P.C., moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That, pursuant to section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee;

That, pursuant to section 8, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee; and

That, notwithstanding the foregoing, in cases related to consultants and personnel services, the authority to commit funds and certify accounts be conferred jointly on the chair and deputy chair.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Mitchell moved:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

L'honorable sénateur Mitchell propose :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que, conformément à l'article 7, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente et au greffier du comité;

Que, conformément à l'article 8, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente et au greffier du comité; et

Que, nonobstant ce qui précède, lorsqu'il s'agit de services de consultants et de personnel, l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer soit conférée conjointement à la présidente et à la vice-présidente.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Mitchell propose :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et

- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee; and

That the subcommittee report at the earliest opportunity any decisions taken with respect to the designation of members of the committee travelling on committee business.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Zimmer moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to direct communications officer(s) assigned to the committee in the development of communications plans where appropriate and to request the services of the Senate Communications Directorate for the purposes of their development and implementation; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair informed members of the committee's meeting time, Mondays 4:00 to 8:00 p.m.

The chair informed the committee that, pursuant to the motion adopted earlier today and following the usual consultations, Senator Andreychuk would be the third member of the Subcommittee on Agenda and Procedure.

The Honourable Senator Andreychuk moved:

That the committee seek the reinstatement of orders of reference from the previous session.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité; et

Que le sous-comité fasse rapport à la première occasion de ses décisions relatives aux membres du comité qui voyagent pour les affaires du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement aura été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Zimmer propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à diriger au besoin les agents de communications affectés au comité dans l'élaboration des plans de communications et à demander l'appui de la Direction des communications du Sénat aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces plans; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre la diffusion des délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux et à sa discrétion.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente informe les membres du comité que les réunions se tiendront les lundis, de 16 heures à 20 heures.

La présidente informe le comité que, conformément à la motion adoptée plus tôt et après les consultations habituelles, le sénateur Andreychuk sera le troisième membre du Sous-comité du programme et de la procédure.

L'honorable sénateur Andreychuk propose :

Que le comité demande le rétablissement des ordres de renvoi de la session précédente.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, March 22, 2010
(2)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:05 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Brazeau, Johnson, Kochhar, Mitchell and Nancy Ruth (7).

In attendance: Julian Walker, Jennifer Bird and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered its agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera meeting.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, April 12, 2010
(3)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4:02 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Brazeau, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth and Zimmer (9).

In attendance: Julian Walker, Allison Goody and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, the committee began its examination of issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

WITNESSES:

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Ambassador Henri-Paul Normandin, Deputy Permanent Representative, Permanent Mission of Canada to the United Nations (by video conference).

National Defence:

Jill Sinclair, Assistant Deputy Minister (Policy).

As an individual:

Carolyn McAskie, Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.

OTTAWA, le lundi 22 mars 2010
(2)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 5, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Brazeau, Johnson, Kochhar, Mitchell et Nancy Ruth (7).

Également présents : Julian Walker, Jennifer Bird et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine son ordre du jour.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle durant la séance à huis clos.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 12 avril 2010
(3)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Brazeau, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth et Zimmer (9).

Également présents : Julian Walker, Allison Goody et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 mars 2010, le comité entreprend son examen de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

TÉMOINS :

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Ambassadeur Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint, Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies (par vidéoconférence).

Défense nationale :

Jill Sinclair, sous-ministre adjointe (Politiques).

À titre personnel :

Carolyn McAskie, professionnelle en résidence, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa.

Mr. Normandin made a statement and answered questions.

At 5:02 p.m., the committee suspended.

At 5:10 p.m., the committee resumed.

Ms. Sinclair made a statement and answered questions.

At 5:54 p.m., the committee suspended.

At 6:02 p.m., the committee resumed.

Ms. McAskie made a statement and answered questions.

At 7:05 p.m., the committee suspended.

At 7:07 p.m., the committee pursuant to rule 92(2)(e), resumed in camera to consider a draft agenda.

At 7:20 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

M. Normandin fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 2, la séance est suspendue.

À 17 h 10, la séance reprend.

Mme Sinclair fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 54, la séance est suspendue.

À 18 h 2, la séance reprend.

Mme McAskie fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 5, la séance est suspendue.

À 19 h 7, le comité, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, poursuit sa réunion à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

À 19 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 16, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

FIRST REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such matters as were referred to it, reports, pursuant to rule 104(2), that the expenses incurred for that purpose during the Second Session of the Fortieth Parliament are as follows:

1. With respect to its special study on issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service:

Professional and Other Services:	\$ 399
Transportation and Communications:	—
All other expenditures:	—
Witness Expenses:	—
Total:	\$ 399

2. With respect to its special study monitoring the issues relating to human rights and, inter alia, reviewing the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations:

Professional and Other Services:	\$ 456
Transportation and Communications:	—
All other expenditures:	—
Witness Expenses:	4,807
Total:	\$ 5,263

3. With respect to its special study of the issue of the sexual exploitation of children in Canada:

Professional and Other Services:	—
Transportation and Communications:	—
All other expenditures:	—
Witness Expenses:	\$ 7,003
Total:	\$ 7,003

4. With respect to its examination of Part 11 of the Budget Implementation Act, 2009, the Public Sector Equitable Compensation Act:

Professional and Other Services:	—
Transportation and Communications:	—
All other expenditures:	—
Witness Expenses:	\$ 1,816
Total:	\$ 1,816

Your committee also examined 1 bill, which was reported with amendments:

Bill S-223, An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act and to enact certain other measures in order to provide assistance and protection to victims of human trafficking.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 16 mars 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner toutes questions qui lui ont été renvoyées, dépose, conformément à l'article 104(2) du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin au cours de la deuxième session de la quarantième législature :

1. Relativement à son étude spéciale des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale :

Services professionnels et autres :	399 \$
Transports et communications :	—
Autres dépenses :	—
Dépenses des témoins :	—
Total :	399 \$

2. Relativement à son étude spéciale visant à surveiller l'évolution de diverses questions ayant traits aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne :

Services professionnels et autres :	456 \$
Transports et communications :	—
Autres dépenses :	—
Dépenses des témoins :	4 807
Total :	5 263 \$

3. En ce qui a trait à son étude spéciale de la question de l'exploitation sexuelle des enfants au Canada :

Services professionnels et autres :	—
Transports et communications :	—
Autres dépenses :	—
Dépenses des témoins :	7 003 \$
Total :	7 003 \$

4. En ce qui concerne l'examen de la Partie 11 de la Loi d'exécution du budget de 2009, la Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public :

Services professionnels et autres :	—
Transports et communications :	—
Autres dépenses :	—
Dépenses des témoins :	1 816 \$
Total :	1 816 \$

Le comité a également étudié 1 projet de loi, qui a fait l'objet d'un rapport avec amendements :

Le projet de loi S-223, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et édictant certaines autres mesures afin de fournir aide et protection aux victimes du trafic de personnes.

In addition to the expenses for the examination of legislation and for its special studies as set out above, your committee also incurred general postal charges in the amount of \$32.46.

During the session under consideration, your committee considered 7 orders of reference, including 1 bill, held 22 meetings and heard more than 53 hours of testimony from 133 witnesses. In total, your committee produced 5 reports.

Respectfully submitted,

Outre les dépenses listées ci-dessus encourues aux fins d'examen de mesures législatives ou dans le cadre de ses études spéciales, votre comité a engagé des frais généraux de poste s'élevant à 32.46 \$.

Durant la session en cause, votre comité a examiné 7 ordres de renvoi, dont 1 projet de loi, tenu 22 réunions et entendu plus de 53 heures de témoignages de 133 témoins. Au total, votre comité a produit 5 rapports.

Respectueusement soumis,

La présidente,

JANIS G. JOHNSON

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, March 15, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:05 p.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

Adam Thompson, Clerk of the Committee: Honourable senators, as clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of the chair. I am prepared to receive nominations to that effect.

[English]

Senator Andreychuk: I nominate Senator Johnson.

Mr. Thompson: Are there any other nominations? Seeing none, I will put the question. It is moved by the Honourable Senator Andreychuk:

That the Honourable Senator Johnson do take the chair of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Thompson: I declare the motion carried and invite Senator Johnson to take the chair.

Senator Johnson (Chair) in the chair.

The Chair: Greetings, friends, and members of the committee. I am new; some of you are not. Senator Andreychuk and Senator Brazeau have been on this committee. Senator Baker, you have not been on this committee.

Senator Baker: I was on it once.

The Chair: Yes, in another life. Senator Nancy Ruth, you have been on the committee.

Senator Mitchell: I was for a short time.

The Chair: Senators Kochhar, Zimmer and Jaffer are not here. They are also on the committee.

We will begin today, colleagues, with the election of the deputy chair. Do I have a motion for nomination for the deputy chair?

Senator Mitchell: I nominate Senator Jaffer.

The Chair: It was moved that the Honourable Senator Jaffer be deputy chair of this committee. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you.

We then move on to Item 3 concerning the subcommittee. The motion reads:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, deputy chair, and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 15 mars 2010

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 5, conformément à l'article 88 du Règlement, pour tenir sa séance d'organisation.

Adam Thompson, greffier du comité : Honorables sénateurs, en ma qualité de greffier du comité, il est de mon devoir de procéder à l'élection d'un président. Je suis prêt à recevoir les mises en candidature à cet effet.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : Je propose le sénateur Johnson.

M. Thompson : Y a-t-il d'autres mises en candidature? Puisqu'il n'y en a pas d'autre, je vais mettre la question aux voix. C'est une proposition de l'honorable sénateur Andreychuk.

Que l'honorable sénateur Johnson soit élue présidente du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

M. Thompson : Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur Johnson à occuper le fauteuil.

Le sénateur Johnson (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente : Bonjour, chers amis et membres du comité. Je suis nouveau; certains d'entre vous ne le sont pas. Le sénateur Andreychuk et le sénateur Brazeau ont déjà siégé au comité. Sénateur Baker, vous n'avez pas siégé au comité.

Le sénateur Brazeau : J'y ai siégé une fois.

La présidente : Oui, dans une autre vie. Sénateur Nancy Ruth, vous avez siégé au comité.

Le sénateur Mitchell : J'y ai siégé pour une courte période.

La présidente : Les sénateurs Kochhar, Zimmer et Jaffer sont absents. Ils sont aussi membres du comité.

Aujourd'hui, chers collègues, nous allons commencer par l'élection du vice-président. Quelqu'un veut-il présenter une motion en ce sens?

Le sénateur Mitchell : Je propose le sénateur Jaffer.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell que l'honorable sénateur Jaffer soit élue vice-présidente du comité. Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Merci.

Nous poursuivons donc avec le troisième point à l'ordre du jour, concernant le sous-comité. La motion dit ceci :

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit composé de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

Senator Brazeau: I so move.

The Chair: Thank you. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Item 4 is a motion to publish the committee's proceedings.

Senator Zimmer: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Zimmer:

That the committee publish its proceedings: and

That the chair be authorized to set the number of printed copies to meet demand.

Is it agreed? Senator Andreychuk?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Item 5 concerns authorization to hold meetings and to receive evidence when quorum is not present.

Senator Nancy Ruth: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Nancy Ruth:

That, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the publication of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Next is the financial report.

Senator Mitchell: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Mitchell:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Next is research staff.

Senator Baker: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Baker:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Le sénateur Brazeau : J'en fais la proposition.

La présidente : Merci. Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Le point n°4 est une motion sur la publication des délibérations du comité.

Le sénateur Zimmer : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Zimmer :

Que le comité fasse publier ses délibérations; et

Que la présidente soit autorisée à fixer la quantité de copies imprimées en fonction des besoins.

Sommes-nous d'accord? Sénateur Andreychuk?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Le point n° 5 concerne l'autorisation de tenir des réunions et d'entendre des témoignages en l'absence de quorum.

Le sénateur Nancy Ruth : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Ruth :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et un membre de l'opposition soient présents.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Nous poursuivons avec le rapport financier.

Le sénateur Mitchell : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

La prochaine motion porte sur le personnel de recherche.

Le sénateur Baker : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Baker :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des analystes au comité;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analysis, summaries and draft reports.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Next is the authority to commit funds and certify accounts.

Senator Andreychuk: I so move.

The Chair: That is moved by the Honourable Senator Andreychuk.

All agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Next is travel.

Senator Mitchell: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Mitchell:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

All agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Item 10 concerns the designation of members travelling on committee business.

Senator Nancy Ruth: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Nancy Ruth:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8 (3)(a) of the Senators Attendance Policy published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee; and

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Le prochain point porte sur l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver des comptes à payer.

Le sénateur Andreychuk : J'en fais la proposition.

La présidente : Cela est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

La prochaine concerne les voyages.

Le sénateur Mitchell : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Mitchell :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Le point n°10 concerne la désignation des membres qui voyagent pour les affaires du comité.

Le sénateur Nancy Ruth : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Nancy Ruth :

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement officiel » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement officiel » si ce membre : a) assiste à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité; et

That the subcommittee report at the earliest opportunity any decisions taken with respect to the designation of members of the committee travelling on committee business.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Travelling and living expenses of witnesses is next.

Senator Andreychuk: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Andreychuk:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

All agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Finally, communications.

Senator Zimmer: I so move.

The Chair: It is moved by the Honourable Senator Zimmer:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to direct communications officers assigned to the committee in the development of communications plans, where appropriate; and to request the services of the Senate Communications Directorate for the purposes of their development and implementation;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage of electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings at its discretion.

Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The thirteenth item concerns our time slot for regular meetings. Our scheduled time slot is on Monday from 4 p.m. to 8 p.m. Do we all agree on 4 p.m. to 8 p.m.? We will begin at 4 p.m.

Is there other business? Senator Andreychuk.

Senator Andreychuk: I have two points. The first is that some consultations have taken place for the third member of the steering committee, which is the Subcommittee on Agenda and Procedure. Do you want to proceed with that today?

Que le sous-comité fasse rapport à la première occasion de ses décisions relatives aux membres du comité qui voyagent pour les affaires du comité.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le prochain point porte sur les frais de déplacement et de séjour des témoins.

Le sénateur Andreychuk : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk :

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement ait été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin du même organisme s'il y a circonstances exceptionnelles.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Pour terminer, les communications.

Le sénateur Zimmer : J'en fais la proposition.

La présidente : Il est proposé par l'honorable sénateur Zimmer :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à diriger au besoin le ou les agents des communications qui lui sont affectés pour ce qui est de l'élaboration des plans de communication et à demander l'appui de la Direction des communications du Sénat aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces plans.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre, à sa discrétion, la diffusion des délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux.

Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : La treizième motion concerne l'horaire des réunions régulières. Il est prévu que nos réunions auront lieu les lundis de 16 heures à 20 heures. Sommes-nous d'accord sur 16 heures à 20 heures? Nous allons commencer à 16 heures.

Y a-t-il d'autres questions? Sénateur Andreychuk.

Le sénateur Andreychuk : J'ai deux points à soulever. Le premier, c'est que des consultations ont eu lieu concernant le troisième membre du comité de direction, qui est le Sous-comité du programme et de la procédure. Voulez-vous que nous nous occupions de cela aujourd'hui?

The Chair: I think we should proceed with that today.

Senator Andreychuk: Otherwise, we will not have a steering committee.

The Chair: The first two members of the subcommittee are the chair and deputy chair, and the third member is Senator Brazeau. All that need be done is to announce it, I believe.

Senator Nancy Ruth: Did you know that, senator?

Senator Brazeau: It is news to me.

Senator Andreychuk: It is news to me too. I thought it was me.

Senator Nancy Ruth: It is news to me too.

The Chair: I am sorry, it is Senator Andreychuk.

Senator Andreychuk: We look alike.

I wish the new chair well in this position. The Human Rights Committee is extremely important. Some of the work we have done perhaps does not get attention in the political arena on the Hill as often as it should, but it does get the attention of those within the human rights field, both internationally and nationally.

We have many unfinished studies. It is important that we move on them and complete them before new members consider new work.

I want to thank all the members of the Senate who have been supportive of the work we have done. I particularly want to thank the researchers. We have had many researchers from many topics trying to work together and get all the studies done. I want to put on the record how valuable their work has been to the committee. I also want to thank the clerk, who knows the *Rules of the Senate* and committees better than the other clerks I have worked with. That is not to diminish the other clerks but to recognize our clerk's particular expertise. Just knowing that you are there to turn to and, in your quiet way, tell the chair, "No, this is the way you have to do it," very subtly, has been extremely important. Senator Johnson, you can probably do no wrong in your position with these people at your side. I look forward to working with you.

The Chair: Thank you, Senator Andreychuk. I look forward to working with all of you. I have never been a member of this committee. It is a good way to wrap up 20 years in the Senate.

Is there any other business? We will have a steering committee meeting on Thursday where we will review the various tasks we have ahead of us. The clerk and the researcher have briefed me on the studies that are underway and what must be completed. We will discuss that next week. Do we need a budget?

La présidente : Je pense que nous devrions nous en occuper aujourd'hui.

Le sénateur Andreychuk : Sinon, nous n'aurons pas de comité de direction.

La présidente : Les deux premiers membres du comité de direction sont la présidente et la vice-présidente, et le troisième membre est le sénateur Brazeau. Tout ce qui reste à faire, c'est de l'annoncer, je crois.

Le sénateur Nancy Ruth : Le saviez-vous, sénateur?

Le sénateur Brazeau : Je l'ignorais.

Le sénateur Andreychuk : Je l'ignorais aussi. Je pensais que c'était moi.

Le sénateur Nancy Ruth : Je l'ignorais aussi.

La présidente : Je suis désolé. C'est le sénateur Andreychuk.

Le sénateur Andreychuk : Nous nous ressemblons.

Je souhaite beaucoup de bien à la nouvelle présidente. Le comité des droits de la personne est extrêmement important. Une partie du travail que nous avons fait ne retient peut-être pas l'attention de la scène politique de la Colline aussi souvent qu'il faudrait, mais les personnes du domaine des droits de la personne y prêtent attention, tant à l'échelle internationale que nationale.

Nous avons de nombreuses études non terminées. Il est important que nous les soumettions aux voix et que nous les terminions avant d'entreprendre de nouveaux travaux.

Je veux remercier tous les sénateurs qui nous ont appuyés dans le travail que nous avons fait. Je veux remercier tout particulièrement le personnel de recherche. Beaucoup d'entre eux, provenant de différents domaines, ont uni leurs efforts afin de terminer toutes les études. Je veux qu'il soit noté au compte rendu à quel point leur travail a été d'une aide précieuse pour le comité. Je veux aussi remercier le greffier, qui connaît le *Règlement du Sénat* et les comités mieux que les autres greffiers avec lesquels j'ai travaillé. Cela n'est pas pour dénigrer le travail des autres greffiers, mais bien pour souligner la compétence particulière de notre greffier. Le simple fait de savoir que nous pouvons faire appel à vous et que vous disiez au président, de la manière posée et subtile qui vous est propre, « Non, voici comment vous devez le faire » est extrêmement précieux. Sénateur Johnson, il n'est pas possible, dans votre position, de vous tromper en ayant de telles personnes à vos côtés. Je serai heureuse de travailler avec vous.

La présidente : Merci, sénateur Andreychuk. Je serai heureux de travailler avec vous tous. Je n'ai jamais été membre de ce comité. C'est une bonne façon de clore 20 ans au Sénat.

Y a-t-il d'autres questions? Il y aura une réunion du comité de direction jeudi, au cours de laquelle nous allons examiner les différentes tâches qui nous attendent. Le greffier et l'assistant de recherche m'ont mis au courant des études qui sont en cours et de ce qui doit être terminé. Nous allons en discuter la semaine prochaine. Avons-nous besoin d'un budget?

Mr. Thompson: Senator, the rule 104 report that was approved as part of Item 6 is the financial report. It is a report on what was spent in the last session. It is not a proposed new budget.

Senator Andreychuk: Will it be filed?

Mr. Thompson: It will be tabled in the Senate, yes.

The Chair: I should ask, Senator Andreychuk, if there is anything else you would like to share with this committee at this time? You are the veteran and did such a superb job for years.

Senator Andreychuk: We have a number of studies under way. A number of them are ongoing. We have an omnibus reference, and ours was on the international machinery. I think we want to continue to monitor that. We want to continue to monitor the Public Service Commission in the broader sense in that it is not just the Public Service Commission but all employees.

We have two studies that are ready at drafting or reporting stage. One is on the Universal Periodic Review and the Human Rights Council. It was at the point of a report and recommendations. It had been disseminated. Senator Jaffer indicated that she thought it needed a bit more work and it was sent back to Mr. Walker. There was a prorogation, so I could not meet with him. I suggested maybe a non-meeting with a non-report and non-members but, in the end, we did not meet. We need to finish that report.

There is a drafted report on employment equity, which is part of that public service study, and it needs to be reviewed by the chair and steering committee to see whether it is in shape for the committee to comment and approve.

We started the sexual exploitation study. We had finished with the witnesses, as I understand, in Ottawa, and there was a question of whether we would go across the country to have more hearings.

The other study was on Resolution 1325. We had completed the witnesses in Ottawa. Some were not available. Obviously, in every committee, you have to cut it off somewhere. I think we were at the point of cutting off the witnesses and looking at an on-the-ground assessment in Africa, specifically Liberia and Sierra Leone.

With prorogation, we could not proceed in March. It is up to the new committee and the steering committee to determine how to complete that work.

Senator Nancy Ruth: Especially if there is no budget for travel.

Senator Andreychuk: Yes, and that is the question.

M. Thompson : Sénateur, le rapport relatif à l'article 104 qui a été approuvé au point n°6 est le rapport financier. Il s'agit d'un rapport sur les dépenses faites au cours de la dernière session. Ce n'est pas un nouveau budget proposé.

Le sénateur Andreychuk : Sera-t-il déposé?

M. Thompson : Oui, il sera déposé au Sénat.

La présidente : Je devrais demander, sénateur Andreychuk, s'il y a autre chose dont vous aimeriez discuter à ce moment-ci avec le comité? Vous êtes le sénateur le plus chevronné et vous avez fait un excellent travail pendant des années.

Le sénateur Andreychuk : Il y a un certain nombre d'études en cours. Un certain nombre d'entre elles se poursuivent. Nous avons un renvoi d'ordre général, et le nôtre portait sur l'appareil international. Je pense que nous voulons continuer à surveiller cela. Nous voulons continuer à surveiller la Commission de la fonction publique dans son ensemble, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas seulement de la Commission de la fonction publique, mais que cela comprend tous les employés.

Il y a deux études qui en sont déjà à l'étape du rapport préliminaire ou à l'étape du rapport, dont l'une porte sur l'examen périodique universel et sur le Conseil des droits de l'homme. Elle était rendue à l'étape du rapport et des recommandations. Elle avait été divulguée. Le sénateur Jaffer a indiqué qu'elle pensait qu'on devait peaufiner l'étude, qui a été renvoyée à M. Walker. Il y a eu la prorogation, de sorte que je n'ai pu le rencontrer. J'ai suggéré que nous nous rencontrions officieusement, sans produire de rapport et en l'absence d'autres membres du comité, mais en fin de compte, nous ne nous sommes pas rencontrés. Nous devons terminer ce rapport.

Il y a un rapport préliminaire sur l'équité en matière d'emploi, qui fait partie de l'étude sur la fonction publique. Le président et le comité de direction doivent l'examiner pour établir s'il est prêt à être présenté au comité afin que celui-ci puisse le commenter et l'approuver.

Nous avons commencé l'étude sur l'exploitation sexuelle. Nous avons terminé d'entendre les témoins à Ottawa, si j'ai bien compris, et il a été question de faire une tournée du pays pour tenir d'autres audiences.

L'autre étude portait sur la résolution 1325. Nous avons terminé d'entendre les témoins à Ottawa. Certains n'étaient pas disponibles. Manifestement, dans tous les comités, il faut s'arrêter quelque part. Je pense que nous étions sur le point de mettre fin aux témoignages et d'aller faire des évaluations sur le terrain en Afrique, en particulier au Libéria et en Sierra Leone.

En raison de la prorogation, nous n'avons pas pu le faire au mois de mars. Déterminer la marche à suivre en vue de terminer ce travail est du ressort du nouveau comité et du comité de direction.

Le sénateur Nancy Ruth : Particulièrement si nous n'avons pas de budget pour les déplacements.

Le sénateur Andreychuk : En effet, et c'est là la question.

There were two points of view about the sexual exploitation study. The job that needed to be done nationally was to bring the witnesses here and to collate that information, because it is known from province to province. Provincial knowledge was there, and it was for us to pull it together. One point of view was that perhaps we could travel and rehear these witnesses across Canada.

We are at the point of determining whether it is necessary to do the national travel to complete that work or whether the essence of what we were trying to do could be done with the witnesses and all the documents that were filed here — in other words, all the reports and studies that had been done on sexual exploitation in Canada.

The Chair: I am told, Senator Andreychuk, that there might not be money for that or for the other trips. We may report fully back on that next week. In the meantime, I am told it may not be possible.

Senator Andreychuk: If we can get all the reports done by June, then it would be a question of where this committee wants to go from there.

The Chair: My feeling is exactly the same, especially with Resolution 1325 and the sexual exploitation. June will certainly be, as I discussed with the researchers, the time limit on that study. There is a very great interest in us having a fresh start in the fall.

Senator Nancy Ruth: There may be a great interest in us having a fresh start, but if we are not rigorous in finishing these studies, there is no point in doing them at all.

Senator Zimmer: Senator Andreychuk, are you saying that we cannot use the material we gathered before the prorogation? Do we have to go back and do it again or we can use that material?

Senator Andreychuk: The point is we could have completed part of the report and taken the travel as planned; neither occurred. We must prepare those reports for the drafting stage. They need to come here so that members can comment on the content of the material.

Senator Zimmer: Thank you.

Senator Andreychuk: That is the situation today; where they go from here is subject to discussion.

Senator Mitchell: I have two items to discuss. First, are you saying that there is no chance of travel? I know your whip has made a point that he does not want travel but that is not the decision of the Internal Economy Committee.

The Chair: This will be reviewed at steering and we will tell you next Monday. However, that is the message I am getting.

Il y a deux points de vue quant à l'étude sur l'exploitation sexuelle. À l'échelle nationale, il fallait inviter les témoins ici et rassembler ces renseignements, car ils sont connus d'une province à l'autre. Les connaissances des provinces étaient accessibles, et il nous restait à en faire la synthèse. Nous avions aussi une autre option, celle de nous déplacer et de réentendre ces témoins aux quatre coins du Canada.

Nous en sommes à déterminer s'il est nécessaire de nous déplacer partout au pays pour achever ce travail ou si nous pouvons accomplir ce que nous voulions faire avec les témoins entendus et tous les documents qui ont été remis au comité — autrement dit, l'ensemble des rapports et des études sur l'exploitation sexuelle au Canada.

La présidente : Sénateur Andreychuk, on me dit que nous n'aurons peut-être pas de fonds pour financer ce voyage ou les autres déplacements. Nous vous en dirons plus à ce sujet la semaine prochaine. Entretemps, on me dit que c'est peut-être impossible.

Le sénateur Andreychuk : Si nous réussissons à achever tous les rapports d'ici le mois de juin, il s'agirait alors de savoir ce que le comité souhaite entreprendre à ce moment-là.

La présidente : C'est aussi ce que je pensais, particulièrement en ce qui concerne la résolution 1325 et l'exploitation sexuelle. Comme suite à mes discussions avec les analystes, l'échéance de cette étude devrait effectivement être en juin. On souhaite beaucoup que nous recommencions à neuf à l'automne.

Le sénateur Nancy Ruth : Il se peut qu'on souhaite que nous recommencions à neuf, mais si nous ne faisons pas preuve de la rigueur nécessaire pour achever ces études, rien ne sert de les faire.

Le sénateur Zimmer : Sénateur Andreychuk, êtes-vous en train de dire que nous ne pouvons pas utiliser ce que nous rassemblé avant la prorogation? Devons-nous revenir en arrière et faire ce travail de nouveau ou est-ce que nous pouvons utiliser les renseignements recueillis?

Le sénateur Andreychuk : Tout ce que je dis, c'est que nous aurions pu terminer une partie du rapport et nous déplacer comme prévu. Or, rien de tout cela ne s'est produit. Il faut préparer ces rapports en vue de leur rédaction. Nous en avons besoin pour que les membres puissent formuler des commentaires sur le contenu.

Le sénateur Zimmer : D'accord.

Le sénateur Andreychuk : C'est la situation actuelle. Pour ce qui est de la suite des choses, nous pouvons en discuter.

Le sénateur Mitchell : J'ai deux points à soulever. Premièrement, êtes-vous en train de dire qu'il ne sera pas possible de voyager? Je sais que votre whip a insisté sur le fait qu'il ne voulait pas de déplacements, mais ce n'est pas la décision prise par le Comité de la régie interne.

La présidente : Le comité de direction se penchera sur la question et vous reviendra là-dessus lundi prochain. Mais c'est ce que je comprends.

Senator Mitchell: I think we make a huge error if we succumb to that. One of the things the Senate is known for is its tremendous committee work. We have done, and long before me, tremendous committee work. I think credibility is gained because you do responsible travel.

The Chair: To which area are you referring on the travel?

Senator Mitchell: Across the country and, in this case, to —

The Chair: Which particular study?

Senator Mitchell: Resolution 1325 and sexual exploitation.

Senator Andreychuk: Resolution 1325 was overseas; sexual exploitation was a national study.

Senator Mitchell: These are hugely important topics.

Senator Nancy Ruth: Resolution 1325 was the study I wanted and my focus was never overseas. My focus for Resolution 1325 was on what is it Canada is doing to implement these things in its work, wherever it is. I do not know that we have to go overseas, so I will not die if we do not get the money to go. It is okay with me. I am more concerned about the sexual exploitation study.

Senator Mitchell: It seems to me, among many other things, there is much to be gained by going abroad because it is generally an issue that bites abroad. It has not occurred as much within Canada that we have had to make that kind of application.

If it is just coming from the whip, the whip does not make this decision for committees, but that might be a moot point given it is something going to the Internal Economy Committee and your people on it.

My first point follows up from what Senator Andreychuk said, that we are not particularly well known as a committee in Canada but we have a bit impact internationally. It raises the issue of how we communicate. What we are trying to do, for example, on the Environment Committee is to develop a very strong communications policy. There are many features of that. I know that this committee and its leadership has done press conferences and met with editorial boards and so on and that is part of it. It needs to be part of everything we do.

Another part is the whole issue of electronic media. We have a wonderful opportunity to do it inexpensively, actually; to communicate not only one way where we tell people what we have done, but in the process of doing studies to solicit input through websites and that kind of thing.

The interparliamentary website is almost impossible to find. When you find it, it is absolutely disorganized, and not just ours but all of them. It is completely without stimulation of interest

Le sénateur Mitchell : Selon moi, nous allons commettre une grave erreur si nous n'intervenons pas. Le Sénat est reconnu pour le travail extraordinaire de ses comités. Depuis bien avant mon arrivée, il se fait du travail remarquable en comité. J'estime que nous gagnons en crédibilité parce que nous faisons des voyages responsables.

La présidente : À quel endroit parlez-vous d'aller?

Le sénateur Mitchell : Aux quatre coins du pays et, dans ce cas-ci...

La présidente : Dans le cadre de quelle étude en particulier?

Le sénateur Mitchell : La résolution 1325 et l'exploitation sexuelle.

Le sénateur Andreychuk : L'étude sur la résolution 1325 visait l'étranger, et l'étude sur l'exploitation sexuelle avait une portée nationale.

Le sénateur Mitchell : Ce sont des enjeux d'une importance énorme.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est moi qui avais demandé une étude sur la résolution 1325, et je ne l'ai jamais axée sur ce qui se passait à l'étranger. En fait, je voulais savoir comment le Canada mettait en œuvre les éléments de la résolution 1325 dans son travail, quel que soit l'endroit. Je ne suis pas sûre de la nécessité de nous rendre à l'étranger. Je ne vais donc pas mourir si nous n'avons pas de financement pour nous déplacer. Cela me convient. L'étude sur l'exploitation sexuelle m'intéresse davantage.

Le sénateur Mitchell : Il me semble qu'il y a notamment beaucoup à gagner à nous rendre à l'étranger, car c'est une question qui a généralement un impact à l'échelle internationale. Au Canada, nous n'avons pas eu à faire ce genre de demande si souvent que cela.

Si la directive vient seulement du whip, rappelez-vous que le whip ne prend pas cette décision pour les comités, mais ce peut être matière à discussion, étant donné que ce sera examiné par le Comité de la régie interne et vos représentants.

J'aimerais d'abord donner suite aux propos du sénateur Andreychuk, car elle a affirmé que notre comité n'est pas particulièrement connu au Canada, mais que nous avons un peu d'impact sur la scène internationale. Il y a lieu de nous interroger sur notre manière de communiquer. Au Comité de l'environnement, par exemple, nous voulons élaborer une politique de communication très énergique. La communication comporte de nombreux aspects. Je sais que le comité et ses leaders ont organisé des conférences de presse, ont rencontré des comités de rédaction, et cetera. La communication doit être intégrée à tout ce que nous faisons.

Il y a aussi la question des médias électroniques. En fait, nous avons une merveilleuse occasion de communiquer à peu de frais, de parler de nos réalisations aux gens, et en même temps de leur demander leur avis — sur les sites web, notamment — dans le cadre d'études.

Le site web interparlementaire est presque impossible à trouver. Qui plus est, il est très désorganisé, non seulement pour ce qui est de notre comité, mais pour tous les autres comités. Ce

particularly. You read the titles of the studies. It is title No. 4, study No. 4, study No. 5. It is so basically, fundamentally bad that we need to start, I think, as committees, not just ours but others, to put a real push on it. The people who are responsible for it have been saying would you please put some push on it because no one is saying we do not like it, but that is because we are all over 32 years of age, and most of us are older than that and we do not use it. However, if we want to encourage people to understand what we are doing and if we want to address this issue we have to make some changes. We hear so often that Canadian youth are not interested in the political process. It is the very same group that makes most use of the Internet. In fact, our site is so bad that people will be annoyed at trying to use it.

If we can start to develop with the communications people a strong communications policy that is two ways, we solicit ideas and input, we do online town hall meetings, whatever, and we communicate with it, we will begin to push the frontiers of this effort.

Senator Andreychuk: We are very well known in Canada within the human rights community, with lawyers, with judges, all those within the human rights constituency. We are less known for our reports. What I meant was, when our leadership talks about the seminal report on, they go back to a 1970s report while there are more recent reports. I think we have to continually tell our leadership in the Senate about the need for this committee.

Senator Mitchell: You are not disagreeing with me; you are just opening other features.

Senator Andreychuk: I am not disagreeing with the way we should go further.

The Chair: I agree with you. Communicating is the major reason to get it out there. Even when I went to look at human rights on the site, when I was told I was going to chair this committee, it was hard to find what was going on in the last six months. I could find studies from 2002 and 1997. It was really awkward. I had a firsthand experience. I agree with you. We will talk about that as well; talk to them about that.

Senator Baker, do you have any comments?

Senator Baker: No. I am just fascinated with this discussion.

The Chair: Well, you are very knowledgeable. It will be an interesting group.

Our wonderful clerk has announced to me that we should receive a motion to reinstate the previous rules of reference.

Senator Andreychuk: I also move that we reinstate all motions. Can we do it that way? We do not need the drafts in front of us?

The Chair: Yes, you can.

site Web ne suscite aucun intérêt particulier. Lorsqu'on lit les titres des études, ceux-ci sont numérotés — étude n°4, étude n°5. Ce site est si mal conçu fondamentalement que notre comité, de même que les autres comités, devrait vraiment insister pour avoir une refonte. Les responsables nous ont demandé d'exercer de la pression pour qu'il soit modifié. Personne ne dit que le site ne leur plaît pas, mais c'est parce que nous sommes tous âgés de plus de 32 ans — nous sommes pour la plupart encore plus vieux — et que nous ne le consultons pas. Cependant, si nous voulons inciter le public à comprendre ce que nous faisons et régler ce problème, nous devons apporter quelques modifications. Nous entendons si souvent dire que le processus politique n'intéresse pas les jeunes Canadiens. Pourtant, c'est le même groupe qui utilise le plus Internet. En fait, notre site est tellement mal conçu que son utilisation en est frustrante.

En travaillant avec les agents des communications à une politique énergique de communication bidirectionnelle, nous pouvons entre autres solliciter les idées et les opinions du public, organiser des rencontres de discussion ouverte en ligne, s'en servir pour communiquer. Nous pourrions ainsi repousser les limites de nos capacités.

Le sénateur Andreychuk : Nous sommes très bien connus au Canada dans le secteur des droits de la personne, qu'il s'agisse d'avocats, de juges et de tous ceux qui évoluent dans le domaine des droits de la personne. Nous sommes moins connus pour nos rapports. Ce que je voulais dire, c'est que lorsque nos leaders parlent du rapport marquant, ils font allusion à un rapport des années 1970, mais nous avons produit des rapports plus récents. À mon avis, nous devons rappeler continuellement à nos leaders du Sénat que le comité est nécessaire.

Le sénateur Mitchell : Vous ne vous opposez pas à mes propos; vous y ajoutez simplement d'autres aspects.

Le sénateur Andreychuk : Je ne suis pas en désaccord sur la façon d'aller plus loin.

La présidente : Je suis d'accord avec vous. La communication est la principale raison de diffuser l'information. J'ai moi-même consulté le site Web du Comité des droits de la personne quand on m'a dit que j'allais le présider. J'ai eu de la difficulté à trouver ce qui s'était passé au cours des six derniers mois. J'ai pu trouver des études de 2002 et de 1997. C'était vraiment étrange. J'ai vécu moi-même cette expérience et je suis d'accord avec vous. Nous allons en discuter également avec ces gens.

Sénateur Baker, avez-vous des observations à faire?

Le sénateur Baker : Non, mais cette discussion me fascine.

La présidente : Vous êtes très bien renseignés. Il sera intéressant de travailler avec ce groupe.

Notre remarquable greffier m'informe qu'il nous faudrait une motion visant à rétablir les ordres de renvoi précédents.

Le sénateur Andreychuk : Je propose également que nous rétablissions toutes les motions. Pouvons-nous procéder ainsi, sans avoir les ébauches sous les yeux?

La présidente : Oui, c'est possible.

Senator Andreychuk: I will move that, so we can clean those up and finish them properly as quickly as possible.

The Chair: So moved by Senator Andreychuk. All agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you. Are there any further comments?

Senator Nancy Ruth: Chair, I want to support Senator Mitchell's comments about the sexual exploitation study. This study focuses on adolescents, and many of them Aboriginal. Some kids choose to go into that business and some are trafficked into it. It is a hugely complicated social mess. I do not know if it is a mess, but it is very difficult to get any kind of handle on it. You can read about it but I cannot help thinking a couple of trips to a couple of towns and watching and seeing might help the reality of looking at all the social determinants that go into the problem. The problem is not just trafficking; it is huge.

Senator Andreychuk: Some excellent studies have looked at all those social determinants. The child commissioner in Saskatchewan has done a basic report on this subject. The Aboriginal groups throughout Western Canada have studied it, some funded with federal monies, some funded provincially.

The point is, as many of the groups that fed back to us said, the problem is known. The recommendations are there. What is it we could pull out of there that would actually start an implementation that is more meaningful than it is today? That is, I think, a synthesis of the evidence we have received to this point.

Senator Nancy Ruth: That brings me to another concern that I have not had a chance to share with you.

It makes me wonder why we are doing the study.

Senator Andreychuk: It is to bring the national perspective.

Senator Nancy Ruth: Perhaps. There is one thing I would like to see implemented everywhere within the Senate committee structure. If a committee decides on an area of study, I suggest that we bring in experts in that field and ask them who would be value-added if the Senate did a study on A or B, so that we get some expert knowledge and it broadens us beyond our own little bubble. I would like to do that, wherever we go next.

Senator Mitchell: I support that idea. I know that the Defence Committee has a certain reputation, but it has always, as long as I have been on it, had two or three contracted experts. Given the current money circumstances, I suspect that would be difficult to do, but the Defence Committee had a retired general, a retired member of CSIS and a current member of the RCMP seconded. A current military person from whatever force was always seconded, and that expert provided strong input to senators, who

Le sénateur Andreychuk : J'en fais la proposition pour que nous terminions d'en faire le tour le plus rapidement possible.

La présidente : Le sénateur Andreychuk en fait la proposition. Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : D'accord.

La présidente : Je vous remercie. Avez-vous d'autres observations?

Le sénateur Nancy Ruth : Madame la présidente, je tiens à appuyer les commentaires du sénateur Mitchell quant à l'étude sur l'exploitation sexuelle. Cette étude est axée sur les adolescents, et beaucoup d'entre eux sont des Autochtones. Certains enfants choisissent cette voie, alors que d'autres sont victimes de la traite de personnes. Il s'agit d'un gâchis social très complexe. Je ne sais pas si c'est vraiment un gâchis, mais il est très difficile de maîtriser ce sujet d'une façon ou d'une autre. On peut lire des ouvrages sur la question, mais je ne peux pas m'empêcher de penser que quelques visites dans quelques villes pour voir de nos propres yeux nous aideraient à observer en direct tous les déterminants sociaux qui font partie du problème. Le problème ne se limite pas à la traite de personne; il est énorme.

Le sénateur Andreychuk : Certaines excellentes études décrivent tous ces déterminants sociaux. Le commissaire à l'enfance de la Saskatchewan a fait un rapport de base sur le sujet. Les groupes autochtones de l'Ouest canadien ont étudié cette question. Certaines études étaient financées par le gouvernement fédéral, d'autres par les provinces.

Ce qu'il faut retenir, comme nous l'ont dit de nombreux groupes, c'est que le problème est connu. Les recommandations existent. Que pourrions-nous en tirer pour amorcer une mise en œuvre plus significative qu'elle ne l'est aujourd'hui? C'est, je crois, une synthèse des témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant.

Le sénateur Nancy Ruth : Cela m'amène à une autre préoccupation dont je n'ai pas eu l'occasion de vous parler.

Je me demande pourquoi nous menons cette étude.

Le sénateur Andreychuk : C'est pour présenter le portrait national.

Le sénateur Nancy Ruth : Peut-être bien. Il y a un élément que j'aimerais voir mis en œuvre dans toute la structure des comités sénatoriaux. Je propose que, si un comité décide d'étudier un domaine en particulier, nous devrions inviter des spécialistes du domaine et leur demander qui ajouterait de la valeur à une étude du Sénat sur un sujet donné, de sorte que nous tirions parti de connaissances spécialisées et que nous sortions de notre petite bulle. J'aimerais que nous procédions ainsi, peu importe la direction que nous prendrons.

Le sénateur Mitchell : J'appuie cette idée. Je sais que le Comité de la défense a une certaine réputation, mais il a toujours eu, tant que j'y ai siégé, deux ou trois spécialistes contractuels. Étant donné les circonstances financières actuelles, je crois que ce serait difficile, mais le Comité de la défense faisait appel à un général à la retraite, un membre du SCRS à la retraite et un membre de la GRC en détachement. Un militaire d'une des forces était toujours détaché. Ce spécialiste fournissait de très bons avis aux sénateurs,

have great knowledge in many ways but perhaps not in all ways and certainly not in all perspectives. It is a great idea to consider following that example.

The Chair: Thank you, Senator Mitchell. When we meet at the steering committee, we will consider these views and report back, especially on the fact of being able also to bring witnesses here, if need be. There is the whole thing of timing and where we are at right now, and it is already the middle of March. We have to present budgets. We have to take that into account, especially as we wish to wind a few things up by June.

Having said that, does anyone have any other comments?

Senator Zimmer?

Senator Zimmer: I am new. I am listening.

The Chair: Do all committee members have a booklet entitled *An Introduction to the Standing Senate Committee on Human Rights*? I am sure all members will read this booklet before the next meeting.

I guess we will discuss at the steering meeting about eating, too. Is this committee used to having dinners when it meets?

Senator Andreychuk: We did have dinners. The problem was that we never quite got a consensus on the time, so we kept moving our committee from 4 p.m. to 7 p.m., then 8 p.m., and at one time until 9:30 p.m. Some members wanted to eat at 3:30 p.m., while others did not. Then we went to eating at the end, which meant the food was left because everyone seemed to charge off. I do not think we ever resolved what we should do.

The Chair: Perhaps we will bring back a recommendation.

Senator Andreychuk: I think committee members can decide when to eat.

The Chair: We will bring you back a recommendation next week and see if it is necessary to bring in food for a couple of hours. A significant high tea is maybe the most we will get.

Mr. Thompson, is there anything else you want to tell us? Mr. Walker, do you have any comments?

Julian Walker, Researcher, Library of Parliament: We do have more introductory materials to give to the members who would like them, as an introduction to human rights.

The Chair: Our researcher informs me there are more materials available on human rights matters. These materials are available upon request. They will give you more bedtime reading.

Are there any further comments before we close the meeting? It is the earliest meeting you will have this year.

qui ont des connaissances bien vastes, mais peut-être pas dans tous les domaines et manifestement pas de tous les points de vue. C'est une excellente idée d'envisager de suivre cet exemple.

La présidente : Je vous remercie, sénateur Mitchell. Pendant la séance du comité de direction, nous tiendrons compte de ces points de vue et nous en ferons rapport, particulièrement sur la question de pouvoir inviter des témoins au besoin. Il y a toute la question du temps et du point où nous en sommes; c'est déjà la mi-mars. Nous devons présenter des budgets. Nous devons en tenir compte, d'autant plus que nous voulons terminer un certain nombre de choses d'ici juin.

Cela étant dit, quelqu'un veut-il faire d'autres observations?

Sénateur Zimmer?

Le sénateur Zimmer : Je suis nouveau, donc j'écoute.

La présidente : Est-ce que tous les membres ont en leur possession un opuscule intitulé *Introduction au Comité sénatorial permanent des droits de la personne*? Tous les membres auraient avantage à le lire avant la prochaine séance.

Je présume que nous allons également discuter des repas à la séance du comité de direction. Habituellement, y a-t-il un repas lors des séances de ce comité?

Le sénateur Andreychuk : Nous avons effectivement eu des soupers. Cependant, nous n'en sommes pas vraiment venus à un consensus à propos de l'heure, ce qui a posé problème. Nous avons donc changé constamment l'horaire de nos séances, qui se déroulaient de 16 heures à 19 heures, puis jusqu'à 20 heures et même jusqu'à 21 h 30, une fois. Certains membres préféraient manger à 15 h 30, ce qui ne faisait pas l'unanimité. Par la suite, nous avons décidé de manger à la fin de la séance, mais la nourriture restait là, car tout le monde semblait partir en courant. Je pense que nous n'avons jamais réglé la question.

La présidente : Nous allons peut-être vous présenter une recommandation.

Le sénateur Andreychuk : Je crois que les membres du comité peuvent décider quand manger.

La présidente : Nous allons vous présenter une recommandation la semaine prochaine et nous verrons s'il est nécessaire de faire venir de la nourriture pour une séance de quelques heures. Il se peut que nous ayons seulement un bon goûter dînatoire.

Monsieur Thompson, avez-vous autre chose à nous dire? Monsieur Walker, avez-vous des observations?

Julian Walker, analyste, Bibliothèque du Parlement : Si les membres le veulent, nous pouvons leur donner d'autres documents de présentation pour qu'ils se familiarisent avec les droits de la personne.

La présidente : Notre analyste m'informe que d'autres documents sur les droits de la personne sont disponibles sur demande. Vous aurez d'autres choses à lire avant de vous coucher.

Je m'appête à lever la séance. Avez-vous d'autres observations? Dites-vous que c'est la seule fois cette année que nous allons finir aussi tôt.

Thank you, Senator Zimmer.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Monday, April 12, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:02 p.m. to monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations (topic: United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security).

Senator Janis G. Johnson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are monitoring issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. We are pleased to have Henri-Paul Normandin as our witness today. He is Canada's Deputy Permanent Representative at the United Nations in New York. Welcome to our meeting this afternoon. I am glad you could join us. We will now proceed to hear your presentation.

[*Translation*]

Ambassador Henri-Paul Normandin, Deputy Permanent Representative, Permanent Mission of Canada to the United Nations, Foreign Affairs and International Trade Canada: Thank you, Madam Chair. I am very pleased to be here today to contribute to the committee's deliberations on an issue that is important to all of us.

A few of my colleagues from the Department of Foreign Affairs and International Trade appeared before you in September. At that time, they explained that Canada's approach to the women, peace and security agenda is carried out in four ways: first, by developing an international normative framework; second by conducting advocacy; third, by ensuring compliance and implementation with respect to resolutions; and fourth, by building capacity. The work we are doing here in New York at the Permanent Mission of Canada is carried out in close cooperation with the United Nations and is in keeping with the government's four pillars of intervention.

Basically, I intend to tell you about the work being undertaken by the Permanent Mission of Canada. After my presentation, I would be happy to discuss issues with you, answer any questions you may have, and listen to your comments and suggestions.

To give you a good idea of the work that Canada is doing in New York, I will start with an overview of how the United Nations is organized around this issue. The committee has already heard from three key players, namely, David Haeri from the Department of Peacekeeping Operations, Anne-Marie Goetz

Je vous remercie, sénateur Zimmer.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le lundi 12 avril 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, pour surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne (sujet : résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité).

Le sénateur Janis G. Johnson (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous surveillons l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examinons, entre autres choses, les mécanismes par lesquels le gouvernement s'acquitte des obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint du Canada auprès des Nations Unies, à New York. Bienvenue à notre séance de cet après-midi. Je suis heureuse que vous ayez pu vous joindre à nous. Nous sommes prêts à entendre votre exposé.

[*Français*]

Ambassadeur Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint, Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Merci, madame la présidente. Il me fait grand plaisir de me joindre à vous aujourd'hui afin de contribuer aux travaux du comité sur un dossier qui nous tient tous et toutes à cœur.

Un certain nombre de mes collègues du ministère des Affaires étrangères ont comparu devant vous en septembre dernier. À ce moment-là, ils ont expliqué que le Canada intervient essentiellement en fonction de quatre axes d'intervention dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité. Tout d'abord, l'élaboration d'un cadre normatif international; deuxièmement, des programmes de sensibilisation et de promotion; troisièmement, le suivi de la mise en œuvre des résolutions; et quatrièmement, le renforcement des capacités. Le travail que nous effectuons ici, à New York, au sein de la Mission permanente du Canada, en étroite collaboration avec les Nations Unies, s'articule autour de ces quatre grands axes.

Essentiellement, je me propose de partager avec vous l'information sur le travail de la Mission permanente du Canada. Suite à ma présentation, il me fera plaisir d'engager la conversation avec vous, de répondre à vos questions ainsi que d'entendre vos observations, vos commentaires et vos suggestions.

Dans un premier temps, pour bien comprendre le travail que nous faisons, le Canada à New York, je vais simplement vous donner un aperçu de la façon dont les Nations Unies sont organisées sur cette question. Vous avez d'abord rencontré — au sein de votre comité — déjà trois des acteurs importants, c'est-à-dire du

from UNIFEM, and Rachel Mayanja, the Special Advisor on Gender Issues to the UN Secretary-General. They are three of the key stakeholders, but there are others as well, and I will identify some of them.

First of all, on matters related to mediation and peace processes, we work with the Department of Political Affairs, a major stakeholder. The United Nations is a large family with many different units, including the UN Action Against Sexual Violence in Conflict. This group, which brings together 12 UN entities, agencies and programs, coordinates UN activities to make it easier to implement resolutions. They are an important partner for us.

Various UN agencies do a lot of work in terms of training, including the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

In addition, the General Assembly established a Special Committee on Peacekeeping Operations, known by the abbreviation C34. I have the privilege of chairing the committee's working group. We meet for a few weeks every year. Our annual session has just come to a close, and one of the topics that the group focuses on is the issue of women, peace and security.

Last, but not least, is the Secretary-General himself, who plays an active role in this file with respect to sexual exploitation and abuse by UN staff. He has set out a zero tolerance policy and ensures its oversight.

Now, I would like to draw your attention to a more recent development, in particular. With the recent adoption of resolution 1888, the Security Council called on the Secretary-General to create a new position within the United Nations, that of a Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict. The Secretary-General has just appointed someone to the recently created position, Margot Wallström of Sweden. She began work on April 1 and is in the Democratic Republic of the Congo as we speak.

That is an overview of the various stakeholders within the United Nations.

[English]

Bearing in mind all these various players, what does Canada do in this context at the UN? First, Canada contributes to a normative framework. By now, you are familiar not only with Resolution 1325 on women, peace and security but also the more recent Resolution 1880 on the situation in Côte d'Ivoire adopted last year. There are two resolutions dealing with sexual violence, Resolution 1820 adopted in 2009 and Resolution 1888 adopted

Département des opérations de maintien de la paix, M. David Haeri, de l'UNIFEM, Mme Anne-Marie Goetz, et Mme Rachel Mayanja, qui est la conseillère du secrétaire général sur les questions de genre. Ce sont évidemment trois acteurs clés, mais il y a aussi d'autres acteurs, et je vais en identifier quelques-uns.

Tout d'abord, pour tout ce qui touche les questions de médiation et de processus de paix, il y a le Département des affaires politiques, qui est un joueur important et avec qui nous sommes en contact. Également, les Nations Unies, c'est une grande famille qui a beaucoup de différentes unités. Or, il existe un groupe qui s'appelle le Groupe d'action de l'ONU contre la violence sexuelle. Ce groupe réunit 12 entités, agences, programmes des Nations Unies, et vise à coordonner l'action des Nations Unies pour faciliter la mise en œuvre des résolutions. Ce groupe est un interlocuteur important pour nous.

Il y a beaucoup de travail de formation qui se fait par différentes agences onusiennes, entre autres le Département des opérations de maintien de la paix et aussi le Bureau des affaires humanitaires.

Il existe aussi au sein de l'assemblée générale, un comité sur les opérations de maintien de la paix, qui est connu sous son acronyme, le C34. J'ai le privilège de présider le groupe de travail de ce comité. On se réunit pour quelques semaines chaque année. Nous venons de terminer notre session annuelle et l'un des thèmes que nous abordons dans le cadre de ce groupe, c'est justement les questions des femmes, de la paix et de la sécurité.

Finalement, et non le moindre, il y a le secrétaire général lui-même qui est actif dans ce dossier, en matière d'exploitation et d'abus sexuel par les employés des Nations Unies. Le secrétaire général a déjà émis une directive de politique de tolérance zéro, et il fait le suivi là-dessus.

Cependant, je voudrais surtout attirer votre attention sur un développement plus récent. Le Conseil de sécurité, par sa résolution 1888 adoptée récemment, a demandé au secrétaire général de créer un nouveau poste au sein des Nations Unies, le poste de représentant spécial du secrétaire général sur les questions de violence sexuelle dans les conflits. Ce poste vient tout juste d'être créé et le secrétaire général vient tout juste de nommer une personne pour occuper ce poste. Il s'agit de Mme Margot Wallström, de la Suède. Elle vient tout juste d'entrer en fonction, le 1^{er} avril dernier. Au moment où l'on se parle, elle est déjà en voyage en République démocratique du Congo.

Voilà donc un aperçu des différents joueurs au sein des Nations Unies.

[Traduction]

En ne perdant pas de vue tous ces divers acteurs, que fait le Canada dans ce contexte aux Nations Unies? Tout d'abord, le Canada contribue au cadre normatif. À présent, vous connaissez non seulement la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, mais aussi la résolution 1880 sur la situation en Côte d'Ivoire, adoptée l'an dernier. Il y a également les résolutions 1820, adoptée en 2009, et 1888, adoptée plus récemment, qui portent sur

more recently. All these resolutions, by and large, provide a respectable normative framework at the UN, if I can put it this way.

Canada has contributed to this normative framework all along. Canada was on the Security Council in 2000 when Resolution 1325 was enacted, but we have continued to contribute to this framework ever since. The most recent example is Resolution 1820 on sexual violence.

Pushing forward a new idea at the UN requires a lot of work — advocacy, consultations, et cetera. Canada and a few other countries organized a major seminar last year at Wilton Park in the U.K. with the military and police to determine how the military and police can contribute to addressing issues of sexual violence and more broadly, women, peace and security. The seminar was instrumental in mobilizing the political will to go forward with more work on the normative front. It contributed significantly to the adoption of Resolution 1820, which was a landmark resolution. Why was it a landmark resolution? For the first time, the Security Council recognized that sexual violence in conflict can constitute a threat to international peace and security. That violence can trigger a host of interventions from the Security Council.

I mention this point to indicate that Canada has been a contributor to the process all along on the normative front. Much has been accomplished and we are in a respectable situation.

However, a normative framework is not enough. More work needs to be done on several fronts. The second area of Canada's intervention in New York is in the field of advocacy. Advocacy is accomplished in several ways. First, a group in New York called the Group of Friends of Women, Peace and Security, or the Friends of 1325, was created by Canada a long time ago and comprises about 30 or so countries that are committed to the issue of women, peace and security. We also invite non-governmental organizations and a number of UN agencies to join. That group here in New York is the core group that promotes and advocates for the implementation of the normative framework.

We meet regularly. For instance, when the Security Council has a debate on women, peace and security, our group meets a few weeks before the debate, first, to share information and, second, to coordinate our positions so that when we speak in front of the Security Council we have common messages to pass on.

That is one example of the type of work we do. As a recent example, a few weeks ago, on the margins of the Commission on the Status of Women, we had a meeting here with the Global Network of Women Peacebuilders. This global network is currently conducting a study on the financing of Resolution 1325 on women, peace and security, to see what financing is available, what the gaps are, and so on. We were pleased that, as part of this meeting held here at our mission, we had Senator Nancy Ruth and

la violence sexuelle. Dans l'ensemble, ces résolutions fournissent un cadre normatif respectable aux Nations Unies, si je peux m'exprimer ainsi.

Le Canada a contribué au cadre normatif depuis le début. Le Canada faisait partie du Conseil de sécurité en 2000, année où a été adoptée la résolution 1325, et il continue à contribuer au cadre depuis ce temps. La résolution 1820 sur la violence sexuelle est l'exemple le plus récent.

Par ailleurs, il faut beaucoup de travail — de sensibilisation, de consultation, et cetera — pour promouvoir une nouvelle idée aux Nations Unies. Le Canada et quelques autres pays ont organisé une conférence de première importance l'an dernier, à Wilton Park, au Royaume-Uni. L'objectif était de déterminer ce que l'armée et la police peuvent faire pour aider à résoudre les problèmes de violence sexuelle et, plus largement, les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité. La conférence a servi à mobiliser la volonté politique pour poursuivre les travaux sur le plan normatif. De plus, elle a grandement contribué à l'adoption de la résolution 1820, qui a fait date. Pourquoi cette résolution était-elle si importante? Pour la première fois, le Conseil de sécurité a reconnu que la violence sexuelle dans les conflits pouvait constituer une menace à la paix et à la sécurité internationale. Ce type de violence peut amener le Conseil de sécurité à intervenir d'une foule de façons.

Je mentionne cela pour indiquer que le Canada a toujours contribué au processus normatif. Bien des choses ont été accomplies, ce qui nous place dans une situation respectable.

Toutefois, il ne suffit pas d'avoir un cadre normatif. Il y a du travail à faire à plusieurs égards. À New York, le deuxième domaine d'intervention du Canada est celui de la sensibilisation, qui peut être accomplie de plusieurs manières. Tout d'abord, le Canada a créé, il y a fort longtemps, le Groupe des amis du Programme « Femmes, paix et sécurité », ou le Groupe des amis de la résolution 1325. Ce groupe comprend des représentants d'environ 30 pays déterminés à trouver des réponses aux questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité. Nous invitons également les ONG et des organismes des Nations Unies à se joindre au groupe, qui est, à New York, le principal organisme de promotion du cadre normatif.

Nous nous rencontrons régulièrement. Par exemple, quelques semaines avant une séance de délibération du Conseil de sécurité sur des questions ayant trait aux femmes, à la paix et à la sécurité, le groupe se réunit pour, premièrement, communiquer de l'information et, deuxièmement, coordonner les positions des membres de manière à ce qu'ils tiennent le même discours devant le conseil.

C'est un exemple du travail que nous faisons. Également, en marge de la Commission de la condition de la femme, nous avons tenu une réunion avec le Global Network of Women Peacebuilders, il y a quelques semaines. Ce réseau mondial mène actuellement une étude sur le financement de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité pour voir quelles sont les sources de financement disponibles, quelles sont les difficultés et ainsi de suite. Nous étions heureux, pour la réunion que la mission a tenue dans la salle où je

Senator Losier-Cool, as well as three members of Parliament, in this room from which I am speaking to you. The senators and the MPs contributed to this discussion. That example is a recent one.

Looking ahead, one important thing happening these days on the front of women, peace and security is that the UN has started to develop a set of indicators to see how these resolutions are implemented in the field. Next Monday, right in this room again, we will host a meeting of the Group of Friends of Women, Peace and Security. Our main guest will be Rachel Mayanja, whom you have met. She will talk to us about the way forward on the indicators.

Still looking ahead, as you know, this year is the tenth anniversary of Resolution 1325. Our Group of Friends is the locus to discuss the activities that will take place in the fall on that front. Beyond those activities of the Group of Friends, our mission also carries out specific “démarches” on specific cases. I will give a few examples.

Last year, in the case of the Democratic Republic of the Congo, DRC, we went over to meet the UN mediation team to press them for greater inclusion of women in the peace process. To put it bluntly, we also warned them at the time that, as part of the peace process accords, there definitely should not be any amnesty for perpetrators of sexual violence. We raised that flag and we told them that we will monitor the situation to ensure it does not happen, as it has happened, unfortunately, in the past.

As a final example, only two weeks ago, the new United Nations African Union envoy for Sudan was here in New York, so we met with him. I encouraged him to take steps to include women in the peace process. Then, in a private conversation afterwards with him, in more diplomatic terms of course, I said: “Mr. Gambari, rest assured that the next time you come to New York, I will ask you what you have done and what has happened on the front of involvement of women in the peace process in Darfur. I will monitor you. Please come to us with a good story.”

These examples are of the type of advocacy work we do. What is that advocacy for? Ultimately, it is for implementation of this normative framework.

That point leads us to the third broad area of our work here: implementation. I mentioned before that the normative framework we have is a respectable one. However, the big challenge on the front of women, peace and security is implementation.

Let me start by sharing with you one statistic that you might have heard before, but I think it is worth mentioning loud and clear. United Nations Development Fund for Women, UNIFEM, recently conducted a study of the participation of women in peace processes. Where peace processes are available, they found that only 7 per cent of the participants in are women. I think that

me trouve, de pouvoir compter sur la présence des sénateurs Ruth et Losier-Cool et de trois députés, qui ont contribué à la discussion. C'est un exemple récent.

Dernièrement, fait notable, l'ONU a commencé à élaborer un ensemble d'indicateurs pour voir comment les résolutions ayant trait aux femmes, à la paix et à la sécurité sont mises en œuvre sur le terrain. Lundi prochain, nous tiendrons dans cette salle une réunion du Groupe des amis du programme « Femmes, paix et sécurité ». Notre invitée principale sera Rachel Mayanja, que vous avez rencontrée. Elle nous dira comment aller de l'avant avec les indicateurs.

Comme vous le savez, cette année marque le dixième anniversaire de la résolution 1325. Le Groupe des amis prend une part active aux discussions sur les activités qui se dérouleront à l'automne pour souligner l'occasion. En plus de participer à ces activités, le groupe doit effectuer des démarches précises dans des cas particuliers. Je vais donner quelques exemples.

L'an dernier, concernant la République démocratique du Congo, ou la RDC, nous nous sommes déplacés et avons rencontré l'équipe de médiation de l'ONU pour que les femmes soient mieux intégrées au processus de paix. Pour le dire sans détour, nous avons aussi averti l'équipe que, dans le cadre des accords du processus de paix, il ne devait y avoir absolument aucune amnistie pour ceux qui ont commis des crimes de violence sexuelle. Nous avons mis en garde les gens de l'équipe et nous leur avons dit que nous allions surveiller la situation pour qu'il n'y ait plus de violence sexuelle comme il y en a eu, malheureusement, dans le passé.

Enfin, il y a seulement deux semaines, nous avons rencontré le nouvel envoyé des Nations Unies et de l'Union africaine pour le Soudan, qui était ici, à New York. Je l'ai encouragé à prendre des mesures pour inclure les femmes dans le processus de paix. Ensuite, dans un entretien privé après la réunion, j'ai dit à l'envoyé, dans des termes plus diplomatiques, bien sûr : « Monsieur Gambari, soyez assuré que la prochaine fois que vous viendrez à New York, je vous demanderai ce que vous avez accompli et quels sont les progrès concernant la participation des femmes au processus de paix au Darfour. Je surveillerai votre travail. Apportez-nous de bonnes nouvelles, s'il vous plaît ».

Voilà le genre de sensibilisation que nous faisons. À quoi sert la sensibilisation? En fin de compte, elle sert à la mise en œuvre du cadre normatif.

Ce qui nous amène au troisième grand aspect de notre travail ici, la mise en œuvre. Je vous ai dit plus tôt que le cadre normatif que nous avons est respectable, malgré tout, sa mise en œuvre est le grand défi que nous devons affronter concernant les femmes, la paix et la sécurité.

Je vais commencer en vous donnant une statistique dont vous avez peut-être entendu parler, mais je crois qu'il vaut la peine de la mentionner de façon explicite. Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, l'UNIFEM, a mené récemment une étude sur la participation des femmes aux processus de paix. L'UNIFEM a constaté que seulement 7 p. 100 des participants

statistic is a cause for concern, and shows that we have a long way to go in terms of implementation.

This being said, a number of things are being done. First, most peacekeeping missions in the field now have gender advisers who look after those issues. It is the case, for instance, in Timor-Leste, Chad, et cetera. In the case of the DRC, where challenges are huge in terms of sexual violence and women, peace and security, the UN team is working closely with the national steering committee to try to encourage better implementation. The team is looking at the data and indicators to see how things are applied in the field.

The last thing I will mention on the front of compliance and implementation is that the people in the field who are responsible for implementation, or who have a role to play in implementation, are civilians, military, police and so on, so last year, when there was a debate at the Security Council on the issue of sexual violence, Canada sponsored a group of female police officers to come to New York. They addressed the council on what they are doing in the field with respect to women, peace and security and sexual violence, what is possible, the challenges, and what can eventually be replicated elsewhere. That conversation was a ground-breaking one at the Security Council.

We also took the same female police officers who had experience in the DRC, Liberia, Haiti and the Sudan, and we had a round table with a number of actors to discuss the same thing so as to encourage greater implementation.

That leads us to our final broad area of intervention, which is developing capacity. For implementation to take place, both the UN and the national governments need to have the capacity, knowledge, tools, et cetera, to move forward. Over the past few years, we have had a number of capacity development initiatives. For instance, we have been funding — amongst others — a number of UN agencies as they train their own staff. I will mention one recent example: You may know that Canada is a member of the Peacebuilding Commission. In particular, we chair the group that looks after the Sierra Leone configuration.

Recently, on the margins of the Commission on the Status of Women, we held a workshop to assist the government of Sierra Leone to launch their national action plan on Resolution 1325. Of course, in the context of Sierra Leone, that resolution is relevant for them, and we wanted the issues of women, peace and security to be part of the broader peace-building efforts currently taking place in Sierra Leone.

aux processus de paix sont des femmes. Cette statistique est préoccupante et elle nous montre que nous avons beaucoup de chemin à faire pour ce qui est de la mise en œuvre.

Cela dit, un certain nombre de choses sont faites. Tout d'abord, la plupart des missions de maintien de la paix sur le terrain ont maintenant des conseillers en matière d'égalité des sexes qui s'occupent de ces questions. C'est le cas, par exemple, au Timor-Leste, au Tchad, et cetera. Pour ce qui est de la RDC, où les défis sont énormes concernant la violence sexuelle et les femmes, la paix et la sécurité, l'équipe des Nations Unies travaille étroitement avec le comité de direction national pour favoriser une meilleure mise en œuvre. L'équipe examine les données et les indicateurs pour voir comment les choses sont mises en pratique sur le terrain.

Enfin, à propos du respect des règles et de la mise en œuvre, les responsables de la mise en œuvre sur le terrain, ou ceux qui ont un rôle à jouer à cet égard, sont des civils, des militaires, des policiers et ainsi de suite. Par conséquent, lorsque le Conseil de la sécurité a tenu une discussion sur la question de la violence sexuelle, l'an dernier, le Canada a parrainé un groupe de policières qui sont venues à New York. Ces femmes ont fait part au conseil de ce qu'elles accomplissent dans les domaines de l'égalité des femmes, de la paix, de la sécurité et de la lutte contre la violence sexuelle. Elles ont parlé des possibilités, des défis et de ce qui pourra être reproduit ailleurs. Cette discussion était une première pour le Conseil de sécurité.

Nous nous sommes aussi réunis avec ces policières, qui ont servi en RDC, au Libéria, à Haïti et au Soudan, et un certain nombre d'acteurs pour discuter des mêmes choses et favoriser une meilleure mise en œuvre de la résolution.

Ce qui m'amène à parler de notre dernier grand secteur d'intervention, le développement des capacités. Pour mettre en œuvre la résolution, l'ONU et les gouvernements nationaux doivent avoir les capacités, les connaissances, les moyens, et cetera, requis à ces fins. Ces dernières années, nous avons réalisé des initiatives de développement des capacités. Par exemple, nous avons financé — entre autres — un certain nombre d'organismes de l'ONU qui forment leur propre personnel. Je vais vous donner un exemple récent. Vous savez peut-être que le Canada est membre de la Commission de consolidation de la paix. Plus particulièrement, nous présidons le groupe qui s'occupe de la configuration de la Sierra Leone.

Dernièrement, en marge de la Commission de la condition de la femme, nous avons organisé une activité pour aider le gouvernement de la Sierra Leone à lancer son plan d'action national relatif à la résolution 1325. Évidemment, la résolution est pertinente dans le contexte de la Sierra Leone. Aussi, nous voulons que les questions qui ont trait aux femmes, à la paix et à la sécurité fassent partie de l'ensemble des efforts de consolidation de la paix actuellement déployés au pays.

[Translation]

Madam Chair, there you have an overview of the work we are doing in New York. I would certainly say that, over the years, we have been able to work together to develop a solid normative framework, but the challenge we face is in implementing it.

As I mentioned, Canada helped to develop the normative framework, and today, our efforts are mainly focused on implementing resolutions. Obviously, all of this takes place in the broader context of Canada's efforts here at the UN, particularly, the government's agenda on freedom, democracy, human rights and the rule of law.

Now, I would be pleased to discuss issues with you, answer any questions you may have and, especially, hear your comments and suggestions.

The Chair: Thank you, Mr. Normandin.

[English]

My colleagues will ask questions but to begin with, I want to thank you for the presentation. It covered very well a lot of the areas we are looking at.

Can you tell me what additional UN mechanisms can be put into place to ensure that the implementation of UN Resolution 1325 is proceeding? For instance, has Canada ever considered advocating for a special task force, rapporteur, representative of the Secretary-General or some other mechanism to provide more of an independent oversight on how the implementation of the UN resolution is working, and then report back to member states? Perhaps a mechanism exists already.

Mr. Normandin: Yes, a number of the building blocks that you refer to are being put into place. A representative of the Secretary-General has been appointed recently to address those issues. Her focus will be sexual violence, but we hope that her work will incorporate broader elements of the women, peace and security agenda. At long last, we have one advocate of the United Nations to deal specifically with those issues.

Reporting, so far, is not good. That is why work is being done now on indicators, among others. It was through the recent Resolution 1889 that we asked the Secretary-General to develop a set of indicators on women, peace and security, so this conceptual work is only beginning. Those indicators will help us have a better sense of implementation.

Still on reporting, the recent Resolution 1889 also strengthens the reporting mechanisms. It asks the Secretary-General to report regularly to the Security Council on matters of women, peace and security.

[Français]

Madame la présidente, voilà un aperçu du travail que nous faisons à New York. Certainement, au cours des années, je crois que collectivement nous avons réussi à développer un cadre normatif qui se tient, mais le défi auquel nous faisons face, c'est la mise en œuvre de tout cela.

Comme je l'ai mentionné, la Canada a fait du développement du cadre normatif et de nos jours, nous concentrons surtout nos efforts à la mise en œuvre des résolutions. Tout cela se fait évidemment dans un cadre plus large du travail du Canada ici aux Nations Unies, et notamment l'agenda du gouvernement sur les questions de liberté, de démocratie, de droits de la personne et de règles de droit.

Voilà. Il me fera plaisir d'engager la conversation, de répondre à vos questions et surtout d'entendre vos observations et vos suggestions.

La présidente : Merci, monsieur Normandin.

[Traduction]

Mes collègues vont vous poser des questions. Cela dit, je veux avant tout vous remercier de votre exposé. Vous nous avez beaucoup éclairés sur bon nombre des aspects qui nous intéressent.

Pouvez-vous me dire quels sont les mécanismes supplémentaires que les Nations Unies peuvent appliquer pour assurer la mise en œuvre de la résolution 1325? Par exemple, les représentants du Canada ont-ils déjà envisagé de promouvoir la création d'une force opérationnelle spéciale, ou la nomination d'un rapporteur ou d'un représentant du Secrétaire général? Sinon, ont-ils considéré l'idée d'appliquer un autre mécanisme qui permettrait à la fois de donner un aperçu plus indépendant de la mise en œuvre de la résolution et de faire rapport aux États membres des Nations Unies? Un mécanisme existe peut-être déjà.

M. Normandin : Oui, on met en place actuellement certains des mécanismes dont vous avez parlé. Il y a peu de temps, une représentante du Secrétaire général a été nommée pour se pencher sur ces questions. Elle se concentrera sur le problème de la violence sexuelle, mais elle examinera aussi, nous l'espérons, des volets plus larges du programme relatif aux femmes, à la paix et à la sécurité. Après tout ce temps, nous avons enfin, aux Nations Unies, quelqu'un qui est chargé de défendre ces causes.

Jusqu'à maintenant, les rapports produits ne sont pas à la hauteur des attentes. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, on travaille entre autres sur les indicateurs. Nous avons pris la résolution 1889 pour demander au Secrétaire général d'élaborer un ensemble d'indicateurs concernant les femmes, la paix et la sécurité; le travail d'élaboration ne fait toutefois que commencer. Ces indicateurs nous aideront à avoir une meilleure idée de la façon dont la résolution est mise en œuvre.

Également, la résolution 1889 renforce les mécanismes de production de rapports. Elle demande que le Secrétaire général fasse régulièrement rapport au Conseil de sécurité sur les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité.

In terms of other mechanisms, the group of UN Action Against Sexual Violence, which I referred to, is active but its work could be more effective. There is still work to do on that front.

Last, but not least, on the whole sector of training, some training is provided now by the United Nations — some sponsored by Canada — but more of this training is necessary.

If there is one area where significant gaps need to be addressed, it is the area of participation of women in the peace process and mediation efforts. I referred to the statistics a little earlier. One of the faults lies with the UN itself. The UN's mediation teams are not equipped; they do not have the awareness, the knowledge, et cetera, on how to involve women in the peace process, and a lot of work must be done on this front.

All that is to say that some building blocks are in place but they must be developed and refined further, and ultimately, they must be more effective in the field in particular, because that is where things matter.

The Chair: I have one further question. Things are moving along and I know the appointment of Margot Wallström is excellent. What is her reporting time wise in terms of reporting back to you or the Security Council on her work?

Only 7 per cent of those involved in negotiations or peace talks are women, as you stated from the UNIFEM study. She will report back, but are other women involved in discussions with her at that time?

Mr. Normandin: The position is new, and she only started her work. Her reporting line is directly to the Secretary-General. That reporting line is clear. Of course, reporting directly to the Secretary-General, she has access to all the other parts of the UN system — the Department of Peacekeeping Operations, et cetera. That access is clear.

What is not so clear at this point is how exactly she will report to the Security Council — how often, and all these details. All these details have to be worked out.

Her first appearance at the Security Council will be April 27. By that time, she will have returned from her trip to the DRC. That is the first time we will hear from her directly, but again, it is not yet clearly defined how she will report, how often and so on.

I think you can rest assured that in the case of Canada, we will work with her and monitor this work closely, advocating for an efficient and regular way to report. However, this work is in progress and has yet to be completed.

Senator Jaffer: Ambassador, first thank you for your remarks. I want my colleagues to know that you led this issue in our country while you were here, and everything I know about it was from you since I was working for you. I am happy that you are presenting today.

Pour ce qui est des autres mécanismes des Nations Unies, le Groupe d'action contre la violence sexuelle, dont j'ai parlé, est en activité, mais il pourrait être beaucoup plus efficace. Il y a toujours du travail à faire à cet égard.

Le dernier mécanisme, mais non le moindre, est la formation — le Canada y contribue. Cependant, les besoins en formation ne sont pas tous comblés.

S'il est un domaine qui présente des problèmes considérables, c'est celui de la participation des femmes aux processus de paix et aux efforts de médiation. J'ai mentionné des statistiques, un peu plus tôt. L'ONU est en partie à blâmer. Les équipes de médiation des Nations Unies n'ont pas ce qu'il faut; elles n'ont pas l'information, les connaissances et tout le reste pour savoir comment faire participer les femmes aux processus de paix. On a beaucoup de pain sur la planche à cet égard.

Tout cela pour dire que certains mécanismes sont en place, mais ils doivent encore être améliorés et, en fin de compte, ils doivent être plus efficaces sur le terrain, là où les choses comptent.

La présidente : J'ai une autre question. Je sais que les choses changent et que la nomination de Margot Wallström est un excellent choix. Mais, quand s'attend-on, de votre côté ou de celui du Conseil de sécurité, à recevoir le rapport de cette personne?

Seulement 7 p. 100 des participants aux négociations ou aux pourparlers de paix sont des femmes, comme vous l'avez relevé dans le rapport de l'UNIFEM. Je sais que Margot Wallström produira un rapport, mais je me demande s'il y a d'autres femmes qui, avec elle, prennent part aux discussions, à l'heure actuelle.

M. Normandin : Mme Wallström occupe un poste nouvellement créé; elle vient tout juste de commencer à travailler. Elle doit directement rendre compte au Secrétaire général, cela est clairement établi. De ce fait, elle a accès à tous les autres organes des Nations Unies — le Département des opérations de maintien de la paix et les autres. Il n'y a pas de doute là-dessus.

Pour l'instant, on est incertain de la façon dont Mme Wallström fera rapport au Conseil de sécurité — la fréquence et tous ces détails restent à déterminer.

Mme Wallström comparaitra pour la première fois devant le Conseil de sécurité le 27 avril. Elle sera revenue de son voyage en RDC. Ce sera la toute première fois que Mme Wallström s'adressera à nous en personne. Mais là encore, on ne sait pas clairement comment elle fera rapport au conseil, à quelle fréquence elle devra le faire et ainsi de suite.

Soyez assurés que les représentants du Canada travailleront avec elle et surveilleront étroitement ce qui aura été fait, en plus de plaider en faveur de rapports efficaces et réguliers. Cela dit, le travail est toujours en cours.

Le sénateur Jaffer : Monsieur l'ambassadeur, je vous remercie tout d'abord de vos commentaires. Je veux que mes collègues sachent que vous avez été un chef de file dans le domaine, lorsque vous étiez au Canada, et que tout ce que je sais sur le sujet, je l'ai appris en travaillant pour vous. Je suis heureuse que vous soyez ici aujourd'hui.

There are so many questions and I have a limited number I can ask. With the chair's permission, I will send written questions that perhaps you can enlighten us on.

I am glad to see that we were in the forefront of Resolution 1820. I have been to a number of places in the world recently and have felt the angst in the women's community. I am sure this issue came up when you discussed this resolution. Women feel that Resolution 1325 was an empowering document. It at least gave us a resolution to refer to bring us into the peace process, the decision-making process, and to point out there needed to be more envoys.

Resolution 1820, Resolution 1888 and Resolution 1889 are again taking the traditional approach of making women the victims. It is felt that to cluster Resolution 1325 and the other resolutions I mentioned is again pointing to women as the victim rather than as an enabler, a person who is at the table. I am sure you had discussions on this issue. Can you enlighten us?

Mr. Normandin: Thank you, Senator Jaffer, for your question. I am pleased to see you here.

Yes, those issues are part of our discussions. The advantage of the recent Resolution 1888 and Resolution 1889 is that, to some extent, the resolutions have teeth, with the appointment of a special representative, with the development of indicators, with stronger reporting and so on.

However, you are entirely right to point to this issue, which is that in conflict, women should not be looked at only as victims or as passive actors and potential benefactors of whatever may happen out of a peace process. They have to be part of the peace processes. They have to be at the table. They have to contribute; they need to have input.

This participation of women in the peace process is why this particular dimension of the broader agenda of women, peace and security is so critical. I think this area is the one we have been the weakest in so far. That participation is where work needs to be done, and yes, women complain that they are not part of these discussions.

We met with NGOs recently who work in the DRC in particular. Interesting experiments are taking place in the DRC in terms of participation of women, but not enough of this participation is happening. Unfortunately, it is easier to say than to do. If we are dealing with warring factions, who are the people who hold the guns and have the power, et cetera? It is often the men.

Who are the women we will seek to involve in the peace process? Who are the women that can be recognized as having some degree of legitimacy and influence? It is not clear. It is difficult for people on the ground to identify and organize this participation. I think you were part of this process a few years ago along with us when we were dealing with Darfur. Who were to be the women to come to the table to represent the women of Darfur? It is difficult to identify them.

J'ai beaucoup de questions à poser, mais je dois en choisir un nombre limité. Avec la permission de la présidence, je vous enverrai des questions écrites.

Je suis contente de savoir que nous avons joué un rôle de premier plan concernant la résolution 1820. Récemment, je suis allée dans différents endroits du monde et j'ai constaté l'angoisse des femmes. Je suis sûre qu'il en a été question lorsque vous avez discuté de la résolution. Ces femmes estiment que la résolution 1325 confère des pouvoirs. À tout le moins, nous pouvons nous référer à cette résolution pour entamer des processus de paix et de décision et pour indiquer qu'il faut envoyer une délégation accrue.

Pour les résolutions 1820, 1888 et 1889, on a repris l'approche traditionnelle qui consiste à traiter les femmes en victimes. On estime que, dans leur ensemble, la résolution 1325 et les autres résolutions dont j'ai fait mention amènent encore les gens à voir les femmes comme des victimes, au lieu de les voir comme des personnes indispensables aux négociations. Je suis sûre que vous avez eu des discussions à ce propos. Pouvez-vous nous éclairer là-dessus?

M. Normandin : Merci, sénateur Jaffer, de votre question. Je suis content de vous voir ici.

Oui, nous discutons aussi de ces questions. Jusqu'à un certain point, on peut dire que les résolutions 1888 et 1889, adoptées récemment, ont l'avantage d'avoir du mordant, car un représentant spécial a été nommé, des indicateurs ont été élaborés, des rapports plus consistants seront produits et ainsi de suite.

Par contre, vous avez tout à fait raison de dire que les femmes ne devraient pas être vues comme des victimes ou comme des personnes passives dans les conflits, mais comme des contributrices potentielles à tout ce qui peut ressortir des processus de paix. Les femmes doivent faire partie des processus de paix. Elles doivent participer aux négociations et avoir leur mot à dire.

La participation des femmes au processus de paix est un élément essentiel du programme relatif aux femmes, à la paix et à la sécurité. Jusqu'ici, je crois que c'est le volet dans lequel nous avons été les moins efficaces. Il faut améliorer la participation des femmes, qui, en effet, se plaignent de ne pas pouvoir prendre part aux discussions.

Nous avons rencontré des représentants des ONG dont des membres travaillent en RDC. On mène des expériences intéressantes pour faire participer les femmes, là-bas. Malgré tout, cette participation n'est pas encore assez importante. Malheureusement, c'est plus facile à dire qu'à faire. Dans les factions belligérantes, qui sont ceux qui ont les fusils, le pouvoir et tout le reste? Souvent, ce sont les hommes.

Quelles femmes chercherons-nous à inclure dans le processus de paix? À quelles femmes accorde-t-on un certain degré de légitimité et d'influence? C'est ambigu. Il est difficile pour les gens sur le terrain de définir et d'organiser la participation des femmes. Vous avez pris part au processus concernant le Darfour, il y a quelques années, je crois. Quelles femmes devaient représenter les femmes du Darfour? Il est difficile de savoir quelles femmes pourront contribuer aux discussions.

This difficulty is definitely part of the equation. Much more work needs to be done. We are not yet good at identifying them collectively. It is easier said than done. However, we need to keep working at it. One key intervention point is to strengthen the awareness and capacity of the UN mediation teams and peace process teams to identify and engineer the participation of women.

Unfortunately, I do not have a clear-cut answer because the area is complex. However, you are right to point out this particular dimension of the broader agenda.

Senator Jaffer: That was exactly the argument when we brought women to the Abuja peace process regarding Darfur. You and I had no difficulty finding the women. What is needed is the will.

You said you met with the Armed Forces at Wilton Park. When I worked on this issue, guidelines and everything were sitting at the UN. We saw many books setting out guidelines of what the Armed Forces needed to do, but there was no implementation. I am glad the Wilton Park seminar happened.

What is the difference since Wilton Park? Are some of these policies set by the UN being implemented? How is the world different for women since the passage of Resolution 1325?

Mr. Normandin: What has progressed — I will not say radically changed — since Wilton Park and Resolution 1820 in the last two years is a greater awareness of the issues by key actors. I refer, in particular, to the sense among more military and police that this resolution is part of their work. Unfortunately, not all, but more, of them are aware.

Training has continued to improve over the years. There is more training and it is improving.

You referred to all these books of guidelines. They are being further developed. We have to see this issue in a broader context. It is not only about women, peace and security, but protection of civilians in conflict situations.

A few weeks ago in the Special Committee on Peacekeeping Operations, we had a bit of a breakthrough. The issue of protecting civilians remains sensitive. Some military and police believe it is part of their mandate. Others see it in the mandate, but are unwilling to move forward.

To make a long story short, the committee had a debate about the issue. Two years ago the words “protection of civilians” were taboo in this committee. We have decided this year to give a mandate to the secretariat to develop guidelines. The guidelines will be called something else, but they will be guidelines on the protection of civilians. They will include how to deal with women better.

Cette difficulté fait sans aucun doute partie du problème à résoudre. Il reste beaucoup de travail à faire. Nous n'avons pas encore été capables de bien définir le profil des femmes recherchées. Comme je disais, c'est plus facile à dire qu'à faire. Malgré tout, il faut poursuivre les efforts dans ce sens. Il est essentiel de sensibiliser davantage les équipes de l'ONU chargées de la médiation et du processus de paix et de leur donner de meilleurs moyens pour repérer les femmes dotées des qualités voulues et organiser leur participation.

C'est bien malheureux, mais je n'ai pas de réponse claire, étant donné que le domaine est complexe. Il n'en demeure pas moins que vous avez raison de mentionner ce volet du programme.

Le sénateur Jaffer : C'est exactement ce qu'on affirmait lorsque nous avons fait participer des femmes au processus de paix d'Abuja concernant le Darfour. Vous et moi n'avions pas de difficulté à trouver des femmes. Mais il y a un manque de volonté.

Vous dites que vous avez rencontré des représentants de forces armées à Wilton Park. Quand je travaillais sur la question, les principes directeurs et tout le reste relevaient des Nations Unies. Nous avons consulté bien des livres qui énoncent les directives que doivent suivre les forces armées. Cependant, ces directives n'étaient pas mises en œuvre. Je me réjouis que la conférence de Wilton Park ait eu lieu.

Qu'est-ce qui est différent depuis cette conférence? Certaines des politiques de l'ONU sont-elles en train d'être mises en œuvre? Qu'est-ce qui a changé pour les femmes depuis l'adoption de la résolution 1325?

M. Normandin : Depuis la conférence de Wilton Park et l'adoption de la résolution 1820, il y a deux ans, les acteurs principaux sont, non pas beaucoup, mais quelque peu plus au fait des enjeux. En particulier, les militaires et les policiers sont plus nombreux à comprendre que cette résolution s'applique à leur travail. Même s'ils n'en sont pas tous conscients, ils sont plus nombreux à l'être qu'avant.

On a continué d'améliorer la formation avec les années. On donne davantage de formation, et elle est de meilleure qualité.

Vous avez parlé de tous ces livres de directives. On est en train de les améliorer. Il faut voir la question dans un contexte plus large. Il ne s'agit pas seulement des femmes, de la paix et de la sécurité, mais aussi de la protection des civils dans les conflits.

Il y a quelques semaines, nous avons fait certains progrès dans le cadre du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. La protection des civils demeure une question délicate. Tandis que des militaires et des policiers croient qu'elle est une partie intégrante de leur mandat, d'autres, qui veulent bien admettre qu'ils sont responsables de la protection des civils, n'ont pas la volonté de s'en occuper.

En un mot, le comité a tenu une discussion sur le sujet. Il y a deux ans, les mots « protection des civils » étaient tabous pour le comité. Cette année, nous avons décidé de donner le mandat au Secrétariat d'élaborer des directives, qui porteront un autre nom, mais qui néanmoins seront des directives sur la protection des civils. Ces directives porteront notamment sur la façon de mieux s'occuper de la question des femmes.

You put your finger on the key item. What has changed in the field for women? Certainly, it is not enough yet. Building blocks are being put into place, and they are having an impact in the field.

An area of encouragement is more female police officers. The female officers we spoke to in Liberia and other places tell us that they see more women coming forward to tell them about their situation and to complain about it, et cetera. That sign is positive. More women willing to come forward with complaints will lead to more action. Female police officers are beginning to be more active, and act as somewhat of a protection force.

Things are happening, but the real difference for women in the field is not yet enough. That is why we have to continue.

Senator Baker: Ambassador, this committee is seized with an order of reference to study United Nations Security Council Resolution 1325 and to examine Canada's role with particular reference to Canada's implementation of the resolution.

You have been doing an excellent job. I learned that you have chastised the Security Council for not having enough teeth every time you speak to them, according to the record. It is, perhaps, our job to chastise the Canadian government regarding implementation.

I want to ask about the word "implementation." I have an institutional memory that goes back to the early 1970s. We passed a law to implement all resolutions of the Security Council — not other resolutions passed by the United Nations. However, Security Council resolutions must be followed by the member countries of the UN charter, is that correct?

Mr. Normandin: Yes, it is technically correct.

Senator Baker: You are a lawyer. Technically, a Security Council resolution must be carried out by a member country. That is in article 25 of the charter.

This resolution we are discussing is a Security Council resolution. The United Nations Act was passed by the Canadian Parliament in 1985 to provide the mechanism for implementing all resolutions of the Security Council. There are only four clauses in the bill. The mechanism established was by order-in-council. The Canadian Parliament has instituted two other enabling pieces of legislation for the Security Council since then. This resolution we are talking about fits under the United Nations Act of the Canadian Parliament.

Order-in-council is one way to enact the entire Resolution 1325. We can enact it into law by order-in-council if the government wishes. Do you agree?

Mr. Normandin: Thank you for your question and your comment.

Vous avez mis le doigt sur l'élément important. Dans quelle mesure la situation a-t-elle changé pour les femmes sur place? Il va de soi que ce n'est pas encore suffisant. Certaines bases sont jetées, et les répercussions se font sentir sur le terrain.

L'augmentation du nombre d'agentes de police est un point encourageant. Les agentes auxquelles nous avons parlé au Liberia et ailleurs nous ont indiqué que les femmes étaient plus nombreuses à venir parler de leur situation et se plaindre. C'est bon signe. Plus il y aura de femmes qui porteront plainte, plus on prendra des mesures concrètes. Les agentes de police commencent à jouer un rôle plus actif en formant en quelque sorte une force de protection.

Certains progrès sont réalisés, mais ce n'est pas encore suffisant pour améliorer vraiment le sort de ces femmes. C'est pourquoi nous devons poursuivre nos efforts en ce sens.

Le sénateur Baker : Monsieur l'ambassadeur, notre comité a été saisi d'un ordre de renvoi portant sur l'étude de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'examen du rôle joué par le Canada dans la mise en œuvre de cette résolution.

Vous accomplissez de l'excellent travail. On m'a dit que vous n'avez pas manqué d'utiliser toutes les tribunes officielles pour critiquer sur le Conseil de sécurité relativement à son manque de mordant. C'est peut-être à nous de critiquer maintenant le gouvernement canadien concernant la mise en œuvre de cette résolution.

Je voudrais justement vous parler de mise en œuvre. Ma propre mémoire institutionnelle remonte au début des années 1970. Nous avions alors adopté une loi visant la mise en œuvre de toutes les résolutions du Conseil de sécurité — mais pas nécessairement des autres résolutions adoptées par les Nations Unies. Quoi qu'il en soit, tous les pays membres reconnus par la Charte des Nations Unies se doivent de donner suite aux résolutions du Conseil de sécurité, n'est-ce pas?

M. Normandin : Oui, c'est ce qui est prévu.

Le sénateur Baker : Vous êtes avocat. Théoriquement, une résolution du Conseil de sécurité doit être mise en œuvre par les pays membres. C'est ce que prévoit l'article 25 de la Charte.

La résolution que nous examinons actuellement émane du Conseil de sécurité. La Loi sur les Nations Unies adoptée par le Parlement canadien en 1985 fournit le mécanisme requis pour la mise en œuvre de toutes les résolutions du Conseil de sécurité. Cette loi ne compte que quatre articles. On procède pour ce faire au moyen de décrets du gouverneur en conseil. Depuis lors, le Parlement canadien a adopté deux autres lois habilitantes relativement au Conseil de sécurité. La résolution dont nous parlons aujourd'hui est visée par la Loi sur les Nations Unies, telle qu'adoptée par le Parlement canadien.

La résolution 1325 pourrait être promulguée dans sa totalité au moyen d'un décret. C'est une possibilité qui s'offre au gouvernement. Êtes-vous d'accord?

M. Normandin : Merci pour votre question et votre observation.

I hesitate to enter into a legal discussion of the implementation of Security Council resolutions. It is beyond my field of expertise.

Senator Baker: I understand that. Within the meaning of Resolution 1325 and the parameters of NGOs and all member states, it has come to be known that “implementation” means an action plan. Do you agree?

Mr. Normandin: Action plans are referred to in the Security Council resolution.

Senator Baker: We have two ways of implementing. You mentioned the Friends of Resolution 1325. I understand that the original friends were three Nordic countries: the United Kingdom of Great Britain, Northern Ireland and Canada. All those friends except Canada have either an action plan or they have used their mechanism of order-in-council to implement portions of Resolution 1325. Canada has not.

I do not know if you want to answer this question. We are coming up to the tenth anniversary. It is October 2010. As you say, Canada stands out as being the great advocate, but we also stand out as being the one country that advocated so much and yet did not implement within the meaning of this resolution.

Do you want to comment?

Mr. Normandin: Thank you, senator, for your question and comments.

The implementation of Resolution 1325 rests on a number of elements, and it calls on countries to take a number of measures and a number of actions. Besides the elaboration of a national action plan, I think we have to ask ourselves the question: What is a national action plan for? We need a national action plan to provide resources, provide support, develop capacity, provide training, support the training, and so on: to provide all these various pieces of the puzzle in a way we have been doing.

Therefore, I take your point, but I think the key thing here is that we have been active in delivering and in implementing these various measures being called for. We have probably done than many others.

Second, the resolution encourages us to develop strategies. In a way, we have done that in that we have identified a number of activities we do, and that support others in acting. All these activities are taking place in a significant way and probably much more so than in many other countries.

I also point out that, at this point in time, only a minority of countries have national action plans. National action plan or not, Canada has a strategy in place and we are much more active in real terms than several other countries.

J'hésite à m'engager dans des discussions d'ordre juridique au sujet de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Cela ne fait pas partie de mon champ d'expertise.

Le sénateur Baker : Je comprends bien. Dans le contexte de la résolution 1325 et des paramètres à respecter pour les ONG et la totalité des États membres, on en est venu à considérer que la mise en œuvre passe par l'établissement d'un plan d'action. Est-ce que je me trompe?

M. Normandin : Il est effectivement question de plans d'action dans la résolution du Conseil de sécurité.

Le sénateur Baker : Nous avons deux modes de mise en œuvre possibles. Vous avez parlé des Amis de la résolution 1325. Si je ne m'abuse, ce groupe réunissait au départ trois pays nordiques : le Royaume-Uni, l'Irlande du Nord et le Canada. Tous ces amis s'attendent à ce que le Canada ait un plan d'action ou qu'il ait eu recours à son mécanisme de décrets pour mettre en œuvre certaines portions de la résolution 1325. Le Canada ne l'a pas fait.

Je ne sais pas si vous souhaitez répondre à cette question. Nous approchons du dixième anniversaire. Ce sera en octobre 2010. Comme vous le disiez, le Canada se distingue comme grand défenseur de la cause, mais on nous voit également comme un pays qui parle beaucoup, mais qui n'a pas encore mis en œuvre quoi que ce soit dans le contexte de cette résolution.

Avez-vous un commentaire à ce sujet?

M. Normandin : Merci, sénateur, pour votre question et vos observations.

La mise en œuvre de la résolution 1325 doit s'appuyer sur un minimum d'éléments; il faut notamment que les pays prennent un certain nombre de mesures et entreprennent différentes actions. Parallèlement à l'élaboration d'un plan d'action national, je crois que nous devons nous demander à quoi cela va servir exactement. Nous avons besoin d'un plan d'action national pour être en mesure de fournir des ressources et du soutien, de renforcer les capacités, d'offrir de la formation et de l'aide en la matière, et bien d'autres choses encore : nous devons pouvoir appliquer tous ces éléments de solution et nous y sommes parvenus dans une large mesure.

Je prends donc bonne note de votre commentaire, mais je crois qu'il faut souligner que nous nous sommes employés activement à mettre en œuvre les différentes mesures exigées. À ce titre, nous en avons probablement fait davantage que bien d'autres.

Par ailleurs, la résolution nous encourage à élaborer des stratégies. Nous l'avons fait d'une certaine manière en dégageant un certain nombre d'activités que nous réalisons et qui appuient l'action des autres. Toutes ces activités s'inscrivent de façon significative dans une démarche qui est sans doute beaucoup plus dynamique que celles de bien d'autres pays.

J'ajouterais qu'il n'y a à l'heure actuelle qu'une minorité de pays qui se sont donné un plan d'action national. Plan d'action ou pas, le Canada a une stratégie en place et est concrètement beaucoup plus actif que plusieurs autres nations.

Senator Nancy Ruth: Thank you, ambassador. Following up on Senator Baker's question, when you are implementing these parts of the action plan in and around the UN, does anyone ever raise the issue that Canada does not have an action plan? Does the lack of an action plan affect Canada's credibility to comment?

Mr. Normandin: Honestly, my answer is "not really." It has been mentioned a few times, but it has not affected how effective we are. I think everybody recognizes how much of a leadership role we play.

The short answer is not really; not in a significant way. Again, I remind senators that Resolution 1325 asks us to develop national action plans and/or strategies. Again, we are delivering on all of this resolution.

The bottom line is that people tend to look at what we are doing in reality and in practice much more than whether we have something called a national action plan.

Senator Nancy Ruth: Is that true for the countries who are the Friends of Resolution 1325?

Mr. Normandin: Yes; even in the Group of Friends, several countries do not have a national action plan.

Senator Nancy Ruth: I want to understand more about the process of how this resolution is implemented. The Security Council passes the resolution. It comes to the Department of Foreign Affairs and International Trade, or this resolution came to DFAIT. How does DFAIT relate to other departments of the government, such as the Department of National Defence or the RCMP? What mechanism do you use, how have you used it, when did you use it and what has been the outcome of using it?

Mr. Normandin: Thank you for your question.

In terms of how this work is coordinated in Canada, my colleagues in Ottawa are better placed than I to describe this process in detail. However, yes, DFAIT is the centre point of all this work and it liaises significantly with DND and Canadian International Development Agency. I am not sure about the RCMP. This coordination happens in Ottawa.

Here in New York, we have staff from CIDA, DND and the RCMP in our mission. They are involved in our work on women, peace and security and our work on sexual violence. They are all participants in the Special Committee on Peacekeeping Operations, which I referred to, where issues of peace, women and security are discussed. They participate in discussions. We had discussions recently, not only on women, peace and security, but on protection of civilians. They are part of those discussions. We work as a team here at the mission in New York involving the representatives of these various departments.

Le sénateur Nancy Ruth : Merci, monsieur l'ambassadeur. Pour poursuivre dans le sens de la question du sénateur Baker, lorsque vous mettez en œuvre ces portions du plan d'action dans l'environnement des Nations Unies, est-ce que certains intervenants font valoir que le Canada n'a pas de plan d'action? Est-ce que cette lacune mine la crédibilité du Canada quand vient le temps de formuler des commentaires?

M. Normandin : En toute franchise, je vous dirais que ce n'est pas vraiment le cas. Il y a bien eu quelques mentions à cet effet, mais cela n'a pas nui à notre efficacité. Je crois que tous sont bien conscients du rôle de chef de file que nous jouons.

Je vous dirais donc que ce n'est pas vraiment le cas; pas de façon significative. Je rappelle aux sénateurs que la résolution 1325 nous demande d'élaborer des stratégies et/ou des plans d'action nationaux. Je répète que nous assumons toutes nos responsabilités découlant de cette résolution.

En définitive, les gens ont tendance à considérer ce que nous faisons dans la pratique, bien davantage que de chercher à savoir si nous avons un document intitulé « plan d'action national ».

Le sénateur Nancy Ruth : Est-ce la même chose pour les pays qui font partie des Amis de la résolution 1325?

M. Normandin : Oui, même au sein du Groupe des amis, plusieurs pays n'ont pas de plan d'action national.

Le sénateur Nancy Ruth : Je voudrais mieux comprendre le processus de mise en œuvre de cette résolution. Le Conseil de sécurité adopte la résolution. Elle est ensuite soumise au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Comment celui-ci établit-il le lien avec d'autres ministères du gouvernement, comme celui de la Défense nationale ou la GRC? À quel mécanisme avons-nous eu recours, de quelle manière, à quel moment et quels ont été les résultats?

M. Normandin : Merci pour votre question.

Quant à la manière dont le travail est coordonné au Canada, mes collègues d'Ottawa seraient mieux placés pour vous décrire le processus en détail. Je peux toutefois vous confirmer que le MAECI est la plaque tournante de tout ce travail, en liaison étroite avec le MDN et l'Agence canadienne de développement international. Pour ce qui est de la GRC, je ne suis pas trop certain. Cette coordination se fait à partir d'Ottawa.

Ici à New York, nous comptons au sein de notre mission sur des employés de l'ACDI, du MDN et de la GRC. Ils contribuent à notre travail relativement aux femmes, à la paix et à la sécurité de même que dans le dossier de la violence sexuelle. Ils sont tous membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix au sein duquel on examine les questions touchant la paix, les femmes et la sécurité. Ils participent donc à ces débats. Nous avons d'ailleurs discuté récemment, non seulement de ces questions, mais aussi de la protection des civils. Tous ces gens contribuent activement à ces discussions. Dans le cadre de la mission à New York, nous travaillons en équipe avec les représentants de toutes ces organisations.

Back in Ottawa, I know there are coordination mechanisms, but I ought to leave this subject to my colleagues in Ottawa to describe in greater detail. I was there years ago but not anymore.

Senator Nancy Ruth: I am aware of that fact. Part of our concern, and why we have this study, is that it has been difficult for us to find out how these linkages work: who implements them; how those links work in New York with the RCMP, DND or whoever; and what impact they have, if any, back home?

For me, trying to figure out this rat's nest has been crazy. Even when DFAIT comes before us, their answers are not as precise as I am comfortable with. It makes me wonder whether there is any point in Canada having its own person responsible for the implementation rather than a bit of a department here or someone in another department there. However, I do not know if there should be one individual with the secretariat responsible for the implementation both within Canada and outside of Canada.

What do you think?

Mr. Normandin: Here in New York, there is no big mystery in how we cooperate. We are members of the same team in a modest-sized mission. We interact on an ongoing basis. There is no formal mechanism within the mission.

Senator Nancy Ruth: How does the public know that? How do they know what is happening?

Mr. Normandin: I will leave the public in Canada to my colleagues in Canada. However, here in New York, the NGO community — all the key actors and players here in New York — are familiar with the work of our mission. They come to our meetings and they see us and chat with us, so it is not really an issue here in the New York community in terms of what the role and structure of Canada is. They see us active, they hear us and, in a way, here it works.

In terms of representing Canada in New York on the issue of women, peace and security, essentially it comes under the two ambassadors, including myself. We have a team including Chantale Walker, who is active. All the staff here are accountable to the ambassadors and, at a higher level, we are the representatives of Canada on the issues of peace and security.

Senator Nancy Ruth: If Canada becomes a member of the UN Security Council shortly, can you see Canada taking a greater role in pushing Resolution 1325?

Mr. Normandin: I am glad you mentioned the UN Security Council. You may see behind me our nice little banner of propaganda for our inclusion in the council. I see potential. Traditionally, Canada has contributed to the UN Security

Pour en revenir à Ottawa, je sais qu'il y a des mécanismes de coordination, mais je dois laisser à mes collègues d'Ottawa le soin de vous fournir de plus amples détails. Il y a déjà un bon moment que je ne suis plus là-bas.

Le sénateur Nancy Ruth : Je le sais bien. Nos préoccupations, de même que la justification de la présente étude, émanent notamment de notre difficulté à bien comprendre le fonctionnement de ces liens : qui les met en œuvre; comment ces liens fonctionnent-ils à New York avec la GRC, le MDN ou peu importe; et quels en sont les impacts, le cas échéant, au Canada?

J'ai personnellement bien de la difficulté à m'y retrouver dans ce labyrinthe. Même quand des représentants du MAECI viennent comparaître devant nous, leurs réponses ne sont pas aussi précises que je le souhaiterais. Je me demande donc s'il ne serait pas préférable que le Canada désigne une personne responsable de la mise en œuvre, plutôt que de partager la tâche entre différents ministères. Je ne sais toutefois pas s'il serait bon qu'une seule personne prenne en charge cette responsabilité de mise en œuvre tant au Canada qu'à l'étranger.

Qu'en pensez-vous?

M. Normandin : Ici à New York, nos modes de collaboration sont plutôt simples. Nous faisons tous partie de la même équipe chargée d'une mission de taille raisonnable. Nous sommes constamment en interaction. Il n'y a pas de mécanisme officiel au sein de la mission.

Le sénateur Nancy Ruth : Comment la population peut-elle être au courant? Comment les gens peuvent-ils savoir ce qui se passe?

M. Normandin : Je vais laisser mes collègues canadiens vous répondre au sujet de la population du Canada. Je peux toutefois vous dire qu'ici à New York, la communauté des ONG — tous les intervenants clés présents ici — connaît bien le travail que nous accomplissons dans le cadre de notre mission. Ces gens viennent nous voir à nos réunions pour discuter avec nous, ce qui fait que le rôle et la structure de la mission canadienne ne soulèvent pas vraiment pas de préoccupations au sein de cette communauté à New York. On nous voit travailler; on nous entend; et, d'une certaine manière, on peut dire que ça fonctionne ici.

Pour ce qui est de représenter le Canada à New York dans le dossier des femmes, de la paix et de la sécurité, la tâche incombe essentiellement à deux ambassadeurs, dont moi-même. Nous avons une équipe très active qui peut compter sur la contribution de Chantale Walker. Tous les employés doivent rendre des comptes aux ambassadeurs et nous sommes, au niveau supérieur, les représentants du Canada pour les questions de paix et de sécurité.

Le sénateur Nancy Ruth : Si le Canada devient sous peu membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, croyez-vous qu'il jouera un plus grand rôle dans la mise en œuvre de la résolution 1325?

M. Normandin : Je suis heureux que vous parliez du Conseil de sécurité. Vous apercevez peut-être derrière moi notre belle petite banderole de propagande pour notre adhésion à ce conseil. J'entrevois des possibilités. Le Canada a toujours contribué au

Council both in the management of specific crises and countries, and in the development of various thematic issues. There is potential for us to continue to play a role.

The Chair: We have only 10 minutes and two more questions. Can you come back on the second round?

Senator Andreychuk: Thank you, Mr. Normandin, for being here and for giving us this information.

My colleagues have talked about Canada's implementation of Resolution 1325 as a national issue within Canada. I want to ask you questions about Canada's role in moving the United Nations forward on this resolution.

It seems to me that the resolution was put forward so the United Nations will move the international agenda of women in conflict forward. In your implementation strategy, you talk about involving women after conflict in taking roles in the governments. However, in my discussions with many leaders, once a Democratic Republic of the Congo occurs, once the rapes occur, it is almost too late.

How do we go beyond that strategy? As one of the women said to me, rape does not start with a war. It starts before; it is ingrained in the culture. It is acceptable behaviour before the conflict, and it was not addressed fully.

What preventive actions are we taking in countries that may be heading toward conflict, or in countries where the debate is not as lively as it is in Canada?

Mr. Normandin: This issue is, of course, part of a broader problem — that of violence against women more generally, in situations of conflict or not. On this broader agenda of violence against women, the United Nations as a whole — and Canada as part of this whole — is active on this front. Various programs are in place by the United Nations, programs of awareness building, capacity development and so on implemented by various UN agencies.

The United Nations has programs from the United Nations Development Programme and UNIFEM, for instance, which are implemented in various countries — not necessarily ones in conflict, but countries generally — to address those issues, such as training of judges, strengthening of NGOs, et cetera. Much work happens on this front through the United Nations and also bilaterally; Canada does quite a bit of work as well.

The Secretary-General has taken particular interest in this issue. A big campaign is taking place at the United Nations specifically on the issue of violence against women.

travail du Conseil de sécurité tant pour la gestion de crises et de situations problématiques dans différents pays que pour le développement de grands dossiers thématiques. Nous avons la possibilité de continuer à jouer un rôle en ce sens.

La présidente : Il ne nous reste que 10 minutes et il y a encore deux questions. Pouvez-vous rester pour le second tour?

Le sénateur Andreychuk : Je vous remercie, monsieur Normandin, pour votre présence et pour l'information que vous nous transmettez.

Mes collègues ont parlé de la mise en œuvre de la résolution 1325 par le Canada dans le contexte de la réalité nationale de notre pays. J'ai des questions à vous poser au sujet du rôle que peut jouer le Canada pour amener les Nations Unies à aller de l'avant avec cette résolution.

J'ai l'impression que cette résolution a été soumise pour que les Nations Unies puissent faire progresser le plan d'action international pour les femmes en situation de conflit. Dans votre stratégie de mise en œuvre, il est question d'inciter les femmes à accepter des rôles au sein du gouvernement une fois le conflit réglé. À la lumière de mes discussions avec de nombreux dirigeants, j'ai toutefois l'impression qu'il est peut-être trop tard pour agir lorsque les agressions sexuelles ou les situations comme celles de la République démocratique du Congo se sont déjà produites.

Comment pourrions-nous aller plus loin que cette stratégie? Comme une femme me l'a déjà dit, ce n'est pas la guerre qui est à l'origine du viol. Le phénomène existait auparavant; il est enraciné dans la culture. C'était déjà considéré comme un comportement acceptable avant le conflit armé, et on n'a pas pris toutes les mesures qui s'imposaient.

Quelles mesures préventives prenons-nous dans des pays qui se dirigent vers un conflit, ou dans ceux où ces questions ne sont pas au cœur des préoccupations comme ici au Canada?

M. Normandin : Cette question s'inscrit bien évidemment dans une plus vaste problématique, celle de la violence contre les femmes dans une perspective générale, en situation de conflit ou non. Dans ce dossier plus global de la violence contre les femmes, il y a intervention active des Nations Unies dans leur ensemble — et du Canada dans le cadre de cet ensemble. Les Nations Unies comptent ainsi sur une gamme variée de programmes mis en œuvre par les différentes agences pour travailler notamment à la sensibilisation et au renforcement des capacités.

Les Nations Unies disposent de programmes, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement et l'UNIFEM, qui sont mis en œuvre dans différents pays — pas seulement ceux qui sont en guerre — pour apporter des solutions via la formation des juges, le renforcement des ONG, entre autres. Les Nations Unies jouent un rôle très actif sur ce front et, du point de vue bilatéral, le Canada apporte aussi une importante contribution.

Le Secrétaire général s'intéresse tout particulièrement à cette question. La violence contre les femmes fait l'objet d'une vaste campagne au sein des Nations Unies.

Is this campaign having an impact? I would say yes but a modest one. The problem of violence against women is a large one internationally; even in Canada, we still face issues. However, all these programs of awareness training, capacity development, prevention and so on are having a modest impact in a number of countries.

When it comes to conflict, I am absolutely with you that we should look at the issue not only in an advance phase of the conflict or after a conflict, but also during a conflict. That is why there are various mechanisms to try to protect women during a conflict. That is why we are training our military and police so that they have better techniques to protect women.

A classic example, in the case of Darfur, is violence against women often happens when the women leave a camp for internally displaced persons, IDP, to fetch wood. If the military from the peacekeeping mission organize convoys or checkpoints at the right time of day, the military might be better able to protect women during the conflict. Those sorts of tools and techniques are being developed, tried and implemented, but more of this work has to happen.

I come back again to the key point, the involvement of women in the peace process. When I referred to it, I did not mean simply once peace has been declared and a peace agreement has been signed. Peace processes take place during a conflict so as to create peace, to develop ceasefire arrangements and so on. It is at that early stage that women have to be involved, and not enough of this involvement is happening now.

Senator Andreychuk: I understand the Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Africa was planning to have a branch or arm led by women who had been in conflict, and the women would be directly responsible for shaping training programs, et cetera. My understanding was that Canada might become involved in that arm. Do you have any information on that plan? If not, perhaps you can send it to us at a later date.

Mr. Normandin: I am not sure what specifically you refer to. The only two things that come to mind are the special representative who was appointed recently, Ms. Wallström. A broader issue is talk about creating a UN gender entity, which would group the various parts of the UN that deal with gender. That plan is in motion. There is still work to do but that plan is in motion. I do not know if this initiative is the specific one you refer to.

Senator Andreychuk: I understood a specific Africa initiative was taking place, which would involve women who had been in the direct conflict and who had suffered that violence. The women have now come out through it and want to be part of the process of training within Africa for the Africa region. If you have any information on that initiative, I would appreciate it.

Cette campagne a-t-elle un impact? Je dirais que oui, mais modérément. Le problème de la violence à l'encontre des femmes est très important à l'échelle internationale; même au Canada, nous avons des questions à régler. Cependant, toutes ces mesures de sensibilisation, de renforcement de capacité et de prévention n'ont qu'un impact modéré dans un certain nombre de pays.

Pour ce qui est des conflits armés, je crois que vous avez tout à fait raison. Nous devrions nous pencher sur ce problème non seulement dans les étapes précédant ou suivant un conflit, mais aussi lorsqu'il fait rage. C'est la raison pour laquelle il existe différents mécanismes s'efforçant de protéger les femmes durant un conflit. C'est aussi pour cela que nous enseignons à nos militaires et à nos policiers des techniques plus efficaces pour protéger les femmes.

Un exemple classique, dans le cas du Darfour, est celui de la violence contre les femmes qui doivent quitter un camp pour personnes déplacées afin d'aller chercher du bois. Si les militaires de la mission de maintien de la paix organisaient des convois ou des points de contrôle au bon moment dans la journée, ils seraient peut-être mieux en mesure de protéger ces femmes. Des outils et des techniques semblables sont élaborés, mis à l'essai et implantés, mais il y a encore beaucoup de pain sur la planche.

On en revient encore à l'essentiel, soit à la participation des femmes au processus de paix. Je ne crois pas que cela doive se faire uniquement lorsque la paix est déclarée et qu'une entente a été signée. Des processus de paix ont cours durant un conflit pour créer les conditions favorables, établir des ententes de cessez-le-feu et des choses semblables. Les femmes doivent être mises à contribution dès ces premières étapes; on n'en fait pas suffisamment en ce sens à l'heure actuelle.

Le sénateur Andreychuk : Je crois que le Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre en Afrique prévoit créer une division dirigée par des femmes ayant vécu une situation de conflit armé, afin notamment que ces femmes puissent prendre directement en charge la conception des programmes de formation. J'avais cru comprendre que le Canada devait jouer un rôle au sein de cette nouvelle division. Avez-vous des renseignements à ce sujet? Sinon, peut-être pourriez-vous nous les transmettre à une date ultérieure.

M. Normandin : Je ne sais pas à quoi vous faites référence au juste. Il y a seulement deux choses qui me viennent à l'esprit à ce sujet. Je pense entre autres à Mme Wallström, la représentante spéciale qui vient d'être nommée. Il y a aussi la question plus générale de la création d'une nouvelle entité qui regrouperait les différentes instances des Nations Unies qui traitent des questions relatives aux sexes. Ce projet est en cours. Il y a encore du chemin à faire, mais le travail est enclenché. Je ne sais pas si cela s'inscrit dans l'initiative à laquelle vous faites référence.

Le sénateur Andreychuk : J'ai entendu dire que l'on menait actuellement en Afrique une initiative mettant à contribution des femmes ayant vécu elles-mêmes une situation de conflit et ayant été victimes de violence. Ces femmes s'en sont sorties et souhaitent maintenant participer au processus de formation pour la zone africaine. Si vous avez des renseignements au sujet de cette initiative, je vous serais reconnaissante de bien vouloir nous les transmettre.

Mr. Normandin: I will take my cue from you and look into the issue.

Senator Mitchell: I appreciate greatly, as we all do, what you are saying. It is clear you are accomplishing a lot of work, for which I congratulate you. Without meaning to be negative, I want to focus on the work that is not being done because so much needs to be done and the problem is far from any adequate resolution.

You mentioned that the military and police are more aware of Resolution 1325. That has not been my experience. I have been on the Standing Senate Committee on National Security and Defence and I have questioned practically every senior military official to appear there. Almost without fail, they are not familiar with Resolution 1325, or they are only vaguely familiar with it.

I may be wrong, but I am certain there is no official, focused training on that resolution for forces deploying. What that situation can underline is that there is not a powerful motivation in the government to change it. It seems easy to prepare an action plan but it has not been prepared. Can you tell us why?

Mr. Normandin: First, on the military being more aware and involved, again I speak from a New York perspective, both with respect to the Canadian military police and the UN ones. I can tell you that here in New York, the military and the police who work here in this embassy are aware of these issues; otherwise they would not be working for me. Here, they are seriously involved in those issues. My previous military adviser participated in that meeting in Wilton Park, and contributed to it. Here in New York, involvement in those issues is happening with the Canadian military and the police.

I was also referring more broadly to the UN military and police. For instance, we have had a number of meetings here in New York that involved military force commanders from other countries who were here in New York and who talked about those issues of women, peace and security and sexual violence.

We probably would not have seen this discussion five years ago. It was not on their agenda; they were not knowledgeable about it. Now some of these people right here in New York not only have an understanding but are advocates of those issues.

We use them in a number of meetings to say the issue of involvement of women is not only for civilian women to take care of; it is also an issue for the military and police to take care of. We see more of that involvement now than we did a number of years ago. Again, I do not want to pretend that all the military and the police in the UN system have this degree of awareness and commitment, but there is more now than there was in the past.

Second, in terms of the national action plan, I want to specify here that Resolution 1325 called for a number of measures, but the idea of national action plans came after Resolution 1325. It was called for by the Secretary-General when he presented one of

M. Normandin : Je vais voir ce que je peux faire.

Le sénateur Mitchell : Je me joins à tous mes collègues pour vous remercier de votre contribution. De toute évidence, vous accomplissez un boulot considérable et je vous en félicite. Sans vouloir être trop négatif, je vais porter mon attention sur le travail qui reste à faire, car le problème est loin d'être réglé.

Vous avez dit que les militaires et la police sont davantage au courant de la résolution 1325. Ce n'est pas l'expérience que j'en ai. J'ai siégé au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense et j'ai interrogé pratiquement chaque haut gradé ayant comparu devant le comité. Dans presque tous les cas, ils ne connaissent pas la résolution 1325 ou n'en ont que vaguement entendu parler.

Je peux me tromper, mais je suis certain qu'aucun officier n'a mis l'accent sur cette résolution dans la formation des forces appelées à être déployées. Cela démontre qu'il n'y a pas de motivation réelle, de la part du gouvernement, pour changer les choses. Cela semble facile de préparer un plan d'action, mais on ne l'a pas fait. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi?

M. Normandin : Pour ce qui est de la sensibilisation et de l'engagement des militaires, je vous rappelle que je vous parle de mon expérience new-yorkaise à l'égard de la police militaire canadienne et des forces onusiennes. Je peux vous assurer qu'ici, à New York, les militaires et les policiers qui travaillent à l'ambassade sont au fait de ces questions. Sinon, ils ne pourraient pas travailler pour moi. Ils sont très engagés. Mon ancien conseiller militaire a participé activement à la réunion de Wilton Park. Ici, à New York, les militaires et les policiers canadiens sont sensibilisés à ces questions.

Je parlais aussi, de manière plus générale, des militaires et policiers onusiens. Par exemple, nous avons tenu une série de rencontres, à New York, auxquelles ont participé des commandants des forces militaires d'autres pays représentés ici; ils ont abordé les problèmes liés aux femmes, à la paix, à la sécurité et à la violence sexuelle.

Nous n'aurions probablement pas eu ce genre de discussion il y a cinq ans. Cela n'était pas à leur ordre du jour; ils n'étaient pas bien informés. Maintenant, il y a des gens ici, à New York, qui non seulement comprennent la situation, mais qui en plus prennent position.

Ces gens participent à différentes réunions pour dire que l'engagement des femmes ne concerne pas que les civils, mais touche aussi les forces militaires et la police. On remarque des progrès, à ce chapitre, depuis quelques années. Néanmoins, je ne prétends pas que tous les militaires et les policiers du système des Nations Unies sont à ce point sensibilisés et engagés, mais il y en a beaucoup plus que par le passé.

Par ailleurs, pour ce qui est du plan d'action national, j'aimerais préciser que la résolution 1325 appelle un certain nombre de mesures, mais que l'idée d'établir des plans d'action nationaux est venue après l'adoption de la résolution 1325. C'est

his reports to the Security Council. It was his proposal that national action plans be developed.

Again, in the grand scheme of things, it is not a case of Resolution 1325 equals national action plan or nothing. National action plans are part of a broader undertaking and were proposed by the Secretary General at a later point.

Again, I will leave to my colleagues in Ottawa to answer what is happening there.

Senator Mitchell: You mentioned that in the absence of a national action plan, there is a strategy. How formal is it? Is it in writing? Does it require reporting mechanisms? Is it something that you can submit to the Senate committee?

Mr. Normandin: The strategy is the overall collection of things we do. We have not elaborated a strategy per se at the mission in New York. It is part of the approach, requests and direction from Ottawa, for example, provide this training or do that, et cetera. The strategy is more of that nature.

Senator Mitchell: Of all the things you do in your position, what portion of your time and your staff's time is allocated to Resolution 1325?

Mr. Normandin: That is difficult to say because, at the United Nations, we deal with a breadth of issues from the management of outer space to ocean bottom fishing and any crisis in between. As a rough estimate, I might spend 10 per cent of my time on issues of women, peace and security and sexual violence, exploitation and abuse. It is difficult to say.

Regarding your previous question about our strategy, we submitted to the Secretary-General in 2008 a submission on Canada's implementation of Resolution 1325. You will find the key elements of our approach or strategy in that document.

The Chair: Thank you, ambassador. It has been wonderful to have you. Thank you for appearing before us this afternoon. Your answers were excellent.

Maybe you can spend 11 per cent more of your time to involve more women in the peace process, especially during times of conflict.

Mr. Normandin: Thank you, chair and thanks to all of you. It was a pleasure.

The Chair: I want to welcome Jill Sinclair to our committee this afternoon. She is Assistant Deputy Minister, National Defence. As the ADM (Policy), she is the principal source of defence policy advice.

We welcome your presentation today. Please begin.

Jill Sinclair, Assistant Deputy Minister (Policy), National Defence: Thank you, senators. I am delighted to be here. I know you have a copy of my statement. I will trot through it

le Secrétaire général qui l'a évoquée lorsqu'il a présenté un de ses rapports devant le Conseil de sécurité. C'est de lui que vient l'idée d'élaborer des plans d'action nationaux.

Encore une fois, quoi qu'il en soit, la résolution 1325 ne doit pas se limiter à l'adoption de plans d'action nationaux. Ces plans d'action font partie d'une initiative plus vaste et ont été proposés plus tard par le Secrétaire général des Nations Unies.

Je vais laisser le soin à mes collègues se trouvant à Ottawa d'expliquer ce qui se passe là-bas.

Le sénateur Mitchell : Vous avez dit qu'à défaut de plan d'action national, il y a une stratégie. Jusqu'à quel point est-elle officielle? Existe-t-elle par écrit? Est-elle assortie de mécanismes de reddition de comptes? Est-ce quelque chose que l'on peut soumettre au comité sénatorial?

M. Normandin : Cette stratégie représente l'ensemble des initiatives que nous menons. Nous n'allons pas élaborer une stratégie propre à la mission à New York. Tout cela fait partie de l'approche, des exigences et de l'orientation fixées à Ottawa en matière de formation et autre, par exemple. Voilà à quoi ressemble la stratégie.

Le sénateur Mitchell : Combien de temps votre personnel et vous-même consacrez-vous à la résolution 1325 dans le cadre de vos activités?

M. Normandin : C'est difficile à dire parce qu'aux Nations Unies, nous nous occupons de toute une série de dossiers allant de la gestion de l'espace intersidéral à la pêche en eaux profondes, en passant par toutes les crises que l'on peut connaître. Mais grosso modo, je consacre à peu près 10 p. 100 de mon temps aux questions concernant les femmes, la paix et la sécurité ainsi que l'exploitation et la violence sexuelles. C'est difficile à dire.

Pour répondre à votre précédente question concernant notre stratégie, sachez que nous avons présenté au Secrétaire général, en 2008, un document relatif à la mise en œuvre par le Canada de la résolution 1325. Celui-ci contient les principaux éléments de notre approche ou stratégie en la matière.

La présidente : Merci, monsieur l'ambassadeur. C'était merveilleux d'avoir pu compter sur votre participation. Je vous remercie d'avoir témoigné devant notre comité cet après-midi; vos réponses étaient excellentes.

Peut-être pourriez-vous consacrer 11 p. 100 de plus de votre temps à tenter d'inclure davantage de femmes dans le processus de paix, particulièrement en période de conflit.

M. Normandin : Merci, madame la présidente, et merci aussi à vous tous. C'était un plaisir.

La présidente : Nous accueillons maintenant Jill Sinclair. Elle est sous-ministre adjointe à la Défense nationale. En tant que sous-ministre adjointe (Politiques), elle est la principale conseillère en matière de politiques de la Défense.

Nous sommes prêts à entendre votre témoignage. Allez-y.

Jill Sinclair, sous-ministre adjointe (Politiques), Défense nationale : Je vous remercie, chers sénateurs. Je suis ravie d'être ici. Je sais que vous avez une copie de mon mémoire. Je vais le

because I sense from the previous session that there is a lot of desire to discuss issues. Therefore, you do not need me to read the statement in front of you, but I will walk through it quickly.

[Translation]

First of all, I apologize for not being available when the original request was made last November, but unfortunately I was ill for several weeks. I appreciate your patience and understanding.

[English]

I am pleased to be here with you today in the tenth anniversary year of Resolution 1325. I hope it goes without saying that, in keeping with the core values of freedom, democracy, human rights and rule of law, Canada takes seriously its commitment to Resolution 1325. I want to give you a sense of where DND fits into this picture. As I said, I will not follow my notes assiduously.

Obviously, Resolution 1325 is a key instrument in contributing to the implementation of our UN Security Council resolutions. The resolution falls within the broader ambit of the protection of civilians in armed conflict, and it falls within the broader ambit of the declaration and program of action from the 1995 Beijing Declaration and Platform for Action, as well as our commitment to the many issues that relate to women, peace and security.

As you heard previously from my colleagues at the Department of Foreign Affairs and International Trade and, most recently, from Henri-Paul Normandin today, our national implementation strategy for Resolution 1325 addresses the four key themes that Mr. Normandin walked you through: norms and standards, advocacy, compliance and implementation and capacity building.

With the Department of Foreign Affairs and International Trade as the lead, a whole-of-government approach has built, or is building, a community of commitment around Resolution 1325. I listened carefully to the questions that Senator Nancy Ruth and others asked about that approach, and I am happy to try to address it from the point of view of DND.

Let me tell you where we fit in the policy branch of the Department of National Defence. As the Assistant Deputy Minister (Policy), my organization is the principal source of defence policy advice for DND, and the organization is a conduit and focal point for whole-of-government approaches into DND and from DND out to the whole-of-government community.

The policy group's responsibilities include, amongst other things, providing an analytical basis in policy options, as well as advice and support in the formulation and execution of defence policy; advice and support on international defence relations, obviously, in support of the Department of National Defence; and also we manage a small Military Training Cooperation Program, which is designed to build capacity in partnership for peace nations and a number of developing countries.

parcourir rapidement parce que j'ai l'impression, si je me fie à la séance précédente, que vous avez surtout envie de discuter des enjeux. Il n'est donc pas nécessaire que je vous lise ma déclaration; je vais me contenter de la passer en revue rapidement.

[Français]

Vous m'excuserez tout d'abord de ne pas avoir acquiescé à votre demande dès sa réception, en novembre dernier. Malheureusement, j'ai été malade pendant plusieurs semaines. Je vous sais gré de votre patience et de votre compréhension.

[Traduction]

Je me réjouis d'être ici aujourd'hui, date du dixième anniversaire de la résolution 1325. Cela va sans dire, mais fidèle à ses valeurs fondamentales que sont la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit, le Canada prend au sérieux son engagement en faveur de la résolution 1325. Permettez-moi de vous expliquer, dans les grandes lignes, le rôle que joue le MDN à ce chapitre. Comme je l'ai dit, je ne vais pas suivre mes notes assidûment.

Bien sûr, la résolution 1325 constitue un instrument clé permettant de mettre en œuvre nos résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette résolution entre dans le cadre plus large de la protection des civils dans les conflits armés, dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing adopté en 1995, ainsi que dans notre engagement dans beaucoup de causes visant les femmes, la paix et la sécurité.

Comme l'ont expliqué précédemment mes collègues des Affaires étrangères et du Commerce international et, un peu plus tôt aujourd'hui, Henri-Paul Normandin, la stratégie nationale du Canada de mise en œuvre de la résolution 1325 repose sur quatre grands thèmes qu'a exposés M. Normandin : l'élaboration de normes et leur promotion, leur respect et leur application ainsi que le renforcement des capacités.

Sous la direction du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, on est parvenu à bâtir une communauté d'engagement à l'égard de la résolution 1325, grâce à l'adoption d'une approche pangouvernementale. J'ai écouté attentivement les questions du sénateur Nancy Ruth et d'autres à propos de cette approche, et j'aimerais vous présenter le point de vue du MDN.

Permettez-moi de vous expliquer où nous nous situons au ministère de la Défense nationale. En tant que sous-ministre adjointe (Politiques), je représente une organisation qui est la principale source de conseils stratégiques prodigués au ministère de la Défense, une organisation qui est à la fois un point de transit et un centre de coordination par lequel passent les approches pangouvernementales qui entrent et sortent du MDN.

Le groupe des politiques assume diverses responsabilités, dont celles consistant à déterminer les fondements analytiques et les possibilités d'action; à fournir conseils et appui pour la formulation et l'application de la politique de défense; à donner conseils et appui en matière de relations internationales de défense au MDN, comme il se doit; et aussi à gérer le Programme d'aide à l'instruction militaire offert aux pays du Partenariat pour la paix et à certains pays en développement dans le but de renforcer les capacités.

In addition, one of the group's key responsibilities is the management and support of Government of Canada's defined objectives of our bilateral and multilateral defence and international security relations, including our representation at multilateral forums. You heard from Mr. Normandin that we have someone who sits at the permanent mission in New York. We have a mission at the North Atlantic Treaty Organization, NATO. We also represent Canada at the Organization for Security and Co-operation in Europe, the Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, Regional Forum and the Organization of American States, when defence-related issues come up.

Whether in the form of formal interdepartmental committees and working groups or daily contact and interaction at the working level, our group at DND is in regular and close contact with counterparts of DFAIT. We are mirror images of each other. We also work closely with our other government department partners, particularly CIDA, Public Safety Canada, the Privy Council Office and others. This enables us to both feed our views and perspectives into the Department of Foreign Affairs and International Trade and the whole-of-government community as well as ensure that DND is aligned and working in support of whole-of-government priorities and objectives.

We are attuned to all the significant decisions and resolutions made at the UN, both because of our working relationships here in Ottawa and also because of our contacts with the missions directly abroad.

For example, during the negotiation of Resolution 1325 in 2000, I was at DFAIT. I can tell you that DND and the Canadian Forces were consulted frequently on the resolution and provided useful insights based on operational experience of CF personnel in complex and troubled conflicts, such as the Balkans, that became part of Canada's negotiating position as we developed an approach to Resolution 1325.

For us to have a consolidated response within the Department of National Defence and across the Canadian Forces, we also have a lot of interdepartmental consultation. We also most often lead this interdepartmental consultative process. Our consultation involves a variety of organizations within DND and the CF; both policy and operation, civilian and military. This involvement ensures that all the implicated parts of DND and the CF have an awareness of the current state of issues, such as resolutions on women, peace and security.

An interdepartmental meeting that I or one of my colleagues in my group might share can include the Judge Advocate General, the Strategic Joint Staff, the Chief of the Land Staff, et cetera. For example, the Chief of the Land Staff provides strategic guidance to the land force doctrine in training systems, as well as to our Peace Support Training Centre. I believe you heard from representatives of these two organizations last October: Colonel Horn and Lieutenant-Colonel Poirier. In that appearance, they

En outre, une des principales responsabilités du groupe, à l'appui des objectifs définis du gouvernement, consiste à gérer les relations bilatérales et multilatérales du ministère en matière de défense et de sécurité internationale, et notamment à représenter le Canada dans des forums multilatéraux. Comme l'a expliqué M. Normandin, nous avons quelqu'un qui siège à la mission permanente à New York. Nous avons une mission à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'OTAN. Nous représentons également notre pays à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, l'ANASE, au Forum régional et à l'Organisation des États américains, pour y discuter des questions de Défense.

Que ce soit au sein de comités et de groupes de travail interministériels officiels ou dans ses rapports quotidiens professionnels, notre groupe, au MDN, entretient des relations régulières et étroites avec ses entités homologues du MAECI. Nous nous ressemblons. Nous travaillons également en étroite collaboration avec d'autres partenaires ministériels, comme l'ACDI, Sécurité publique Canada et le Bureau du Conseil privé, pour n'en citer que quelques-uns. Cela nous permet de faire connaître nos points de vue au MAECI et à l'ensemble du gouvernement, en plus de nous assurer que le MDN est bien aligné sur les priorités et les objectifs pangouvernementaux et qu'il soutient leur mise en œuvre.

Nous nous tenons au fait de toutes les décisions et résolutions importantes adoptées aux Nations Unies grâce aux relations de travail que nous entretenons ici, à Ottawa, mais aussi aux contacts que nous avons avec nos missions directement à l'étranger.

Par exemple, pendant les négociations sur la résolution 1325, en 2000, j'étais au MAECI. Je peux vous dire que le MDN et les Forces canadiennes ont été souvent consultés au sujet de cette résolution, et qu'ils ont fourni des opinions constructives, fondées sur l'expérience opérationnelle du personnel des FC dans des conflits complexes et difficiles, comme ceux des Balkans, opinions qui ont fait partie intégrante de la position du Canada dans le cadre de l'approche mise en œuvre face à la résolution 1325.

Pour nous entendre sur une réponse intégrée, au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, nous tenons également de nombreuses consultations interministérielles. D'ailleurs, la plupart du temps, c'est nous qui dirigeons ce processus de consultations interministérielles. Cet exercice fait intervenir différentes organisations au sein du MDN et des FC, tant au niveau des politiques que des opérations, civiles et militaires. De cette façon, toutes les entités concernées du MDN et des FC sont au courant de l'évolution des dossiers, comme ceux se rapportant aux résolutions de l'ONU relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité.

Mes collègues ou moi-même pouvons assister à une réunion interministérielle à laquelle pourront aussi participer le juge-avocat général, l'État-major interarmées stratégique, le chef d'État-major de l'Armée de terre, et cetera. Par exemple, le chef d'État-major de l'Armée donne des directives stratégiques au Système de la doctrine et de l'instruction de la force terrestre et au Centre de formation pour le soutien de la paix. Je crois que vous avez entendu des représentants de ces deux organisations en

outlined some of the training and approaches used by the CF to prepare soldiers for deployment and also as part of their regular training as CF members.

I had hoped to be joined today by a colleague from the Strategic Joint Staff, but he is sick. There is a range of questions I can address and a range that is operational that I may not be able to address directly. However, I assure you I will take those comments and return to you with answers.

Although the specific resolutions, say Resolution 1325 or Resolution 1820 by name, are not always individually highlighted in training, the themes of the resolutions are mainstreamed and incorporated into training. Soldiers are trained to do the right thing. I think you heard this information from the CF representatives here. I think the overall spirit of the resolutions as it fits into the law of armed conflict and international humanitarian law is part of the overall training approach of the CF.

When conducting international operations, the CF follows all the provisions of international law. Being party to these laws includes respect and the protection of women and children in zones of conflict. Again, as the senator mentioned, the United Nations Act makes UN Security Council resolutions law. There is no debate on that point.

DND and the CF recognize, both in training in the classroom and in the role-play exercises — and there is extensive pre-deployment training — that civilians, particularly women and children, are disproportionately and adversely affected by armed conflict. This recognition has an effect on the peace and reconciliation that we are trying to build and promote when we go out into missions. There is also an awareness of the role that women play in the maintenance and promotion of peace and security in the post-conflict peace-building.

I will conclude these brief opening remarks. Please forgive me for crunching them. The policy group I direct will continue to work to provide the policy support to ensure that Canada, the Department of National Defence and the Canadian Forces are in full compliance with Resolution 1325. Also, the policy group will continue to work, not simply through the United Nations, but through NATO, which is our military alliance, as well as in other settings, to ensure that CF best practices and our own experiences infuse the work of these organizations.

The purpose of a policy framework — work we had launched late in 2009 — is to develop a comprehensive approach to looking at Resolution 1325, Resolution 1820 and other resolutions.

Thank you for the opportunity to address the committee this afternoon.

octobre dernier : le colonel Horn et le lieutenant-colonel Poirier. Dans leurs témoignages, ils ont insisté sur certaines formations et approches utilisées par les FC pour préparer les soldats au déploiement et aussi pour compléter leur instruction régulière comme membres des Forces.

J'aurais aimé être accompagnée aujourd'hui d'un collègue de l'État-major interarmées stratégique, mais il est malade. Je peux répondre à toutes sortes de questions, mais peut-être pas directement à certaines questions opérationnelles. Toutefois, je vous assure que je prendrai bonne note de vos questions et que je vous fournirai plus tard les réponses appropriées.

Même si ces résolutions particulières, je veux parler de la résolution 1325 ou de la résolution 1820, ne sont pas toujours mises en lumière individuellement pendant l'instruction, leurs thèmes sont bien connus et font partie intégrante de la formation. Les soldats apprennent à agir selon les règles de déontologie, comme vous l'ont expliqué les représentants des FC. Je crois que l'esprit de ces résolutions est au cœur de l'instruction globale que reçoivent les FC en ce qui a trait aux lois régissant les conflits armés et au droit humanitaire international.

Quand les FC exécutent des opérations internationales, elles suivent les dispositions de toutes les lois internationales. Être partie à ces lois suppose respecter et protéger les femmes et les enfants dans les zones de conflit. Encore une fois, comme l'a souligné le sénateur, la Loi sur les Nations Unies régit les règles entourant les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il n'y a aucune discussion là-dessus.

Le MDN et les FC reconnaissent, aussi bien dans le cadre de la formation théorique que des exercices pratiques — et il y en a beaucoup avant le déploiement — que les civils, particulièrement les femmes et les enfants, sont affectés de manière disproportionnée et brutale par les conflits armés. Cette reconnaissance a une incidence sur la paix et la réconciliation que nous essayons de construire et de promouvoir dans nos missions. Nous savons également que les femmes ont un rôle à jouer dans le maintien et la promotion de la paix et de la sécurité dans le processus de consolidation de la paix postérieur à un conflit.

Je vais maintenant conclure cette brève allocution. Veuillez me pardonner d'avoir pris quelques raccourcis. Le groupe que je dirige continuera de travailler à fournir l'appui stratégique dont le Canada, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont besoin pour respecter pleinement la résolution 1325. En outre, le groupe des politiques continuera d'œuvrer, dans le cadre des Nations Unies, mais aussi de l'OTAN, qui est notre alliance militaire, et auprès d'autres forums, pour s'assurer que les meilleures pratiques des FC et nos propres expériences influencent le travail de ces organisations.

L'objectif du cadre stratégique — initiative que nous avons lancée à la fin de l'année 2009 — consiste à établir une approche globale en ce qui a trait aux résolutions 1325, 1820 et autres.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant votre comité aujourd'hui.

[Translation]

I would be pleased to take your questions and hear your comments.

[English]

The Chair: Thank you. We have a round of questioners and I will begin. How is Canada implementing Resolution 1325 and Resolution 1820 within its government departments and agencies and through the channels of foreign policy, diplomacy, development, defence, international justice? How successful have you been?

Ms. Sinclair: I can answer only for the Department of National Defence. Regarding the tenets of Resolution 1325, I think the awareness of the role of women in peace and conflict, sexual violence and conflict, is greater than it was a decade ago when we put this resolution forward.

On training modules, you heard from my colleagues at the Department of Foreign Affairs. We are promoting training through international peacekeeping training, peace support operations training.

In terms of inculcating the culture and values around Resolution 1325 and the Canadian Forces, both as part of their regular training but also as part of pre-deployment training, issues concerning the impact of conflict on women, gender and conflict, sexual violence, as well as issues like child soldiers are routinely part of pre-deployment training and also part of regular CF training.

I do not know if I have answered your questions sufficiently. The answers are restricted to the Department of National Defence.

The Chair: Of course; when the ambassador spoke, he talked about the involvement of women in the peace process, and my colleagues have been asking germane questions in this respect. However, the ambassador made the point of saying women must be involved in the peace process but more importantly, they must be involved as well during conflict. Do you have any comment on this point with respect to the work you are engaged in?

Ms. Sinclair: There is no question that women must be involved throughout these processes. How successful are we at integrating women? Think of some of the contemporary conflicts we have seen. One comes to mind, which is Afghanistan. Here we are dealing with cultures where the role of women and their rights is different from ours. We have about 400 female Canadian Forces personnel serving in Afghanistan in 2010; that is the number I have. Dozens and dozens of civilian women are taking part in our mission in terms of the peace-building, development and reconstruction. They are bringing that face of women as a full and integrated part of a team that is out there doing tough work in a difficult situation, providing female interlocutors for Afghan women. I think the demonstration effect is extremely important.

[Français]

Je serai heureuse de répondre à vos questions et commentaires.

[Traduction]

La présidente : Merci. Nous allons vous poser des questions à tour de rôle, et c'est moi qui vais commencer. Comment s'y prend le Canada pour appliquer les résolutions 1325 et 1820 au sein de ses ministères et organismes et par les voies de sa politique étrangère, de la diplomatie, du développement, de la défense et de la justice internationale? Jusqu'à quel point ses efforts sont-ils fructueux?

Mme Sinclair : Je ne peux répondre que pour le ministère de la Défense nationale. Pour ce qui est des principes fondamentaux de la résolution 1325, je crois que nous avons davantage conscience du rôle des femmes dans la paix et les conflits ainsi que dans la violence sexuelle et les conflits, qu'il y a 10 ans, au moment où la résolution a été adoptée.

En ce qui concerne les modules de formation, vous avez entendu ce qu'avaient à dire là-dessus mes collègues du ministère des Affaires étrangères. Nous faisons la promotion de la formation, que ce soit au chapitre du maintien de la paix à l'échelle internationale ou des opérations de soutien de la paix.

Pour ce qui est de l'inculcation de la culture et des valeurs entourant la résolution 1325, sachez que les problèmes concernant l'impact d'un conflit sur les femmes, les différences entre les sexes dans un conflit, la violence sexuelle et la question des enfants soldats sont traités dans le cadre de la formation régulière et de l'instruction que les membres des FC reçoivent avant un déploiement.

Je ne sais pas si j'ai fait le tour de la question. Mes réponses se limitent au ministère de la Défense nationale.

La présidente : Bien sûr; lorsque l'ambassadeur s'est exprimé, il a parlé de l'engagement des femmes dans le processus de paix, et mes collègues lui ont posé des questions semblables. Toutefois, l'ambassadeur a insisté sur le fait que les femmes doivent être intégrées dans le processus de paix mais, plus important encore, qu'elles doivent aussi prendre part au travail qui se fait pendant un conflit. Pourriez-vous nous dire quelque chose à ce sujet, à l'égard des initiatives dans lesquelles vous êtes engagés?

Mme Sinclair : Il ne fait aucun doute que les femmes doivent être parties prenantes de ces processus. Dans quelle mesure réussissons-nous à intégrer les femmes? Pensons à quelques-uns des conflits contemporains que nous avons connus. Celui qui me vient à l'esprit, c'est celui de l'Afghanistan. Dans ce cas précis, nous avons affaire à des cultures où le rôle des femmes et leurs droits sont différents des nôtres. En 2010, nous comptons environ 400 femmes dans les Forces canadiennes qui servent en Afghanistan. Des dizaines et des dizaines de femmes civiles prennent part à nos missions dans les opérations de maintien de la paix, de développement et de reconstruction. Ces femmes participent pleinement et de façon intégrée aux équipes et elles font un travail rude dans des conditions difficiles en agissant comme interlocutrices auprès des femmes afghanes. Je crois que l'incidence de leur travail est extrêmement importante.

Here I will talk a little bit about the work being done to train the Afghan police. There are famous photos of female police women in Afghanistan. This work is groundbreaking; but changing those attitudinal sets, I could not even begin to comment on how long that will take.

If I can add a final word on that subject, though, in previous work I have done — and I do not want to rely too much on my past, as opposed to my current, job — we can bring in women. In the Middle East and in Darfur, we have seen how we can bring in women; we can see in the conflicts in Central America and in the peace process in Cambodia, there are always women's voices that are ready to be engaged if the space is made for them.

Senator Mitchell: I want to step back one step to say that my experience, as I stated to the earlier witness, has been that the military is not aware of Resolution 1325. Your answer — and I think perhaps one of the earlier witnesses answered the same thing — is that we are taught to do the right thing. I have a couple of questions from that answer.

One is, how hard is it to be explicit about Resolution 1325, Resolution 1820 and Resolution 1888 in the training of the military, and not leave it up to something that can be construed as vague? Will Resolution 1325 be much more powerful in its instruction to the military at all levels if it is less vague, and if the military understands that it comes from the United Nations and the import of it coming from the United Nations?

Ms. Sinclair: I think there is room to be more explicit. Having said that, in preparation for this appearance, I conducted an informal poll of several people at various rank levels. Interestingly, while Resolution 1325 did not trip from their tongue, they knew that there were new provisions, that there were new norms, around women and peace and security issues. In that sense, I think that the resolution is permeating the thinking.

I referred briefly — and it is not in my written statement, so forgive me for this omission — but one of the things we have launched is to put in place a policy framework for DND, which will, among other things, seek to be more explicit about these resolutions — not so that people know the numbers, but so that people understand that the protection of civilians and women in armed conflict is a given.

I think that understanding is inculcated throughout the Canadian Forces — as is the special role of women and children. Resolution 1325 took us many steps forward. It was designed to separate out deliberately, women in conflict and in conflict zones. Absolutely, I think we can be more explicit and we can be more powerful. I think we will be pushing on an open door with the Canadian Forces community, with the training community.

There is explicit reference in the human rights modules that are taught to Canadian Forces personnel that talks about Resolution 1325 by name. In terms of pre-deployment training, all personnel that are deployed on missions receive several

Si vous me le permettez, je vais parler brièvement maintenant du travail accompli pour former la police afghane. Il y a des photos célèbres de femmes policières en Afghanistan. Il s'agit d'un travail sans précédent, mais je ne peux m'imaginer le temps que cela prendra pour changer les modèles comportementaux.

Si je puis me permettre d'ajouter un dernier mot sur la question, je dirais que dans mon ancien travail — et je ne tiens pas particulièrement à évoquer mon passé —, nous faisons travailler des femmes. Au Moyen-Orient et au Darfour, nous avons trouvé le moyen de faire participer les femmes; nous pouvons voir que dans les conflits en Amérique centrale et dans le processus de paix au Cambodge, il y a toujours des femmes prêtes à s'engager si on leur laisse l'espace nécessaire.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais revenir un petit peu en arrière pour dire que d'après mon expérience, comme je l'ai indiqué au témoin précédent, les militaires ne connaissent pas bien la résolution 1325. Selon vous — et je pense que les témoins précédents ont répondu la même chose —, on leur enseigne à agir selon les principes de déontologie. J'aimerais vous poser quelques questions à ce sujet.

Premièrement, jusqu'à quel point est-il difficile d'être explicite au sujet des résolutions 1325, 1820 et 1888 dans l'instruction des militaires, et de ne pas se limiter à quelque chose de vague? Est-ce que la résolution 1325 aura beaucoup plus de portée, dans la formation des militaires à tous les niveaux, si elle est moins floue, et si les militaires comprennent qu'elle vient des Nations Unies et en saisissent toute l'importance?

Mme Sinclair : Je pense qu'on peut être plus explicite. Ceci dit, pendant que je me préparais à cette comparution, j'ai mené un sondage informel auprès de différentes personnes à divers niveaux. Fait intéressant, même si elles n'ont jamais cité nommément la résolution 1325, elles savaient qu'il existe de nouvelles dispositions, qu'il y a de nouvelles normes entourant les femmes et les questions de paix et de sécurité. En ce sens, je crois que la résolution imprègne la pensée.

J'ai parlé brièvement — et ce n'est pas dans mon mémoire, alors veuillez m'excuser pour cette omission — du fait que nous avons lancé l'initiative de mettre en place un cadre stratégique pour le MDN qui, entre autres choses, visera à être plus explicite à l'égard de ces résolutions — pas tant pour que les gens connaissent les chiffres que pour qu'ils comprennent que la protection des civils et des femmes dans les conflits armés est une condition incontournable.

Je crois que cette notion est inculquée aux Forces canadiennes, tout comme l'est le rôle spécial des femmes et des enfants. La résolution 1325 nous a permis de faire de nombreux pas en avant. Elle a été conçue pour séparer délibérément les femmes dans les conflits et dans les zones de conflit. Alors oui, absolument, je crois que nous pouvons être plus explicites et plus forts. Je pense que nous allons pousser une porte ouverte chez les Forces canadiennes, parmi les instructeurs.

Il y a une référence explicite, dans les modules relatifs aux droits de la personne et enseignés au personnel des Forces canadiennes, qui parle expressément de la résolution 1325. Pour ce qui est de l'instruction préalable au déploiement, tout le

modules of training on gender issues and violence against women. In terms of our peace support operations, we have what is called a military observers course. There, in addition to walking people through the Universal Declaration of Human Rights, there is a section on disarmament, demobilization and reintegration that talks about the role of women and the role of women in the peace-building process. I think the resolution is starting to insinuate, but yes, we will try to make it more explicit.

Senator Mitchell: Can we see copies of those modules?

Ms. Sinclair: Absolutely.

Senator Mitchell: You mentioned women in the forces — the police and the military in Afghanistan. I have been there and seen them and, but I am interested in knowing if there is something explicit in our training of the military and the police in a place like Afghanistan about Resolution 1325? Are we asking them to do the right thing?

Ms. Sinclair: My information is that there is nothing explicit at the moment on Resolution 1325. However, on international human rights norms, without making excuses for anyone, think about where we are bringing some of these trainers. There is a fundamental literacy issue. There is so much we are bringing forward, and to introduce the idea of the dignity and respect that needs to be accorded to women, this idea is something that is radical in that setting.

Many of you are familiar with our work in Afghanistan. We have our mentoring and liaison teams. We work in partnership with the Afghan National Security Forces. Human rights, international human rights norms and standards are part of the work that our guys and gals do.

Senator Mitchell: You mentioned you do have good relations with DFAIT; I understand that. It is DFAIT where I think the locus of the development of this Resolution 1325 action plan resides now with a couple of capable people. Do you have someone official in your department who is the contact with the Department of Foreign Affairs and International Trade on the Resolution 1325 action plan?

Ms. Sinclair: Yes, my desk officer is here with me, and I have one of my directors, the director of our peace operations division. I also have a director general, so we have an interface from the DG down to the working level on this issue with the Department of Foreign Affairs and International Trade. It is their peace operations — I think it is failed states division; I have forgotten what the acronym stands for.

Senator Mitchell: That group works with Elissa Golberg?

Ms. Sinclair: Yes, almost every day on one issue or another.

personnel appelé à être déployé dans des missions reçoit plusieurs formations sur les problèmes de différences entre les sexes et de violence contre les femmes. Dans le cadre de nos opérations de soutien de la paix, nous avons ce que nous appelons un cours pour les observateurs militaires. Dans le cadre de ce cours, en plus de voir la Déclaration universelle des droits de l'homme, nous abordons la question du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, ainsi que du rôle des femmes, notamment dans le processus de consolidation de la paix. Je crois que la résolution est un début, mais effectivement, nous nous efforcerons de la rendre plus explicite.

Le sénateur Mitchell : Pouvons-nous voir des copies de ces modules?

Mme Sinclair : Absolument.

Le sénateur Mitchell : Vous avez parlé des femmes dans les forces — policières et militaires en Afghanistan. Je suis allé là-bas et je les ai vues, mais j'aimerais savoir s'il existe quelque chose d'explicite dans l'instruction destinée aux militaires et aux policiers dans un pays comme l'Afghanistan à propos de la résolution 1325. Leur demandez-vous aussi de respecter les règles de déontologie?

Mme Sinclair : D'après l'information que je possède, il n'y a rien d'explicite actuellement au sujet de la résolution 1325. Toutefois, en ce qui concerne les normes relatives au droit humanitaire international, sans vouloir excuser quoi que ce soit, je vous demanderais de réfléchir à ce que nous voulons faire faire à ces formateurs. Il y a un sérieux problème d'illettrisme. Nous pouvons apporter énormément de choses, mais introduire l'idée de la dignité et du respect dévolus aux femmes est quelque chose de radical dans ce pays.

Beaucoup d'entre vous connaissent le travail que nous faisons en Afghanistan. Nous avons des équipes de liaison et de mentorat. Nous travaillons en partenariat avec les forces de sécurité nationales afghanes. Les droits de la personne, les normes en matière de droit humanitaire international font partie du travail de notre personnel masculin et féminin sur le terrain.

Le sénateur Mitchell : Vous avez indiqué que vous entretenez de bonnes relations avec le MAECI; je comprends cela. Selon moi, il faut que la responsabilité d'élaborer le plan d'action sur la résolution 1325 soit laissée entre les mains de deux ou trois personnes compétentes du MAECI. Dans votre ministère, y a-t-il un agent qui agit à titre de contact du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour le plan d'action sur la résolution 1325?

Mme Sinclair : Oui, mon officier responsable qui est ici, et l'un de mes directeurs, celui de la division des opérations de paix. J'ai également un directeur général, qui a des liens de travail en la matière avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ce sont leurs opérations de paix — je crois qu'il s'agit de la division des États en déroute; j'ai oublié ce que signifie l'acronyme.

Le sénateur Mitchell : Ce groupe travaille-t-il avec Elissa Golberg?

Mme Sinclair : Oui, il le fait presque tous les jours pour une question ou une autre.

Senator Jaffer: I know in your other job you were familiar with Resolution 1325. I am puzzled. We were at the forefront of pushing Resolution 1325, and today I hear you say — and I do not put any fault on you except where we are as a country — we do not even mention Resolution 1325 in most of our training, and that mostly the men will do the right thing. If that was the case, then why do we have Resolution 1325?

I have great anxiety based on what I have heard from you. We will be celebrating 10 years. We do not even have training. I am anxious because since Resolution 1325, we have had Resolution 1820, Resolution 1888, Resolution 1890 and Resolution 1825. What is happening to all those resolutions if Resolution 1325 is not even in the training manual yet?

How is Resolution 1325 translated to our soldiers on the ground in Afghanistan besides them knowing what the right thing is? Do they receive separate gender training?

Ms. Sinclair: I hope I did not make it sound as if Canadian Forces personnel do not receive training on the issues to which Resolution 1325 relate. When I said Resolution 1325 as a term of art does not trip off their tongues, they might not be aware of the resolution itself. However, the intent, spirit, purpose and role of women in armed conflict — the issues that Resolution 1325 addresses — are incorporated and mainstreamed into training. This training addresses international humanitarian law, laws of armed conflict, the Geneva Conventions, the Convention on the Rights of the Child and the role of women, peace and security. Those issues are absolutely part of the training.

I would like to have had one of my military colleagues here to tell you about how this resolution is communicated from commanders in the field to soldiers. However, all these manuals are available including the codes of conduct established for Canadian Forces personnel. For those of you who have been in theatre, the little cards that soldiers carry tell them what it means to do the right thing. It is not amorphous. The training is absolutely thorough.

I hope I have not given the wrong impression that soldiers have no sense of these issues and their responsibilities, or how to act if they see violations of women or discrimination in the field. Soldiers are trained in these areas, but Resolution 1325 as a UN Security Council resolution is not omnipresent in their mind. I do not want to mislead the committee by saying that it is. Do the Judge Advocate General, Chief of the Land Staff and all the people in senior leadership know about this resolution — are they aware of it? Yes, they are. I did my own informal poll before I came here.

Le sénateur Jaffer : Je sais que dans le cadre de votre autre emploi, vous connaissiez bien la résolution 1325. Je suis déconcertée. Nous étions des chefs de file dans l'appui à la résolution 1325, mais aujourd'hui, vous me dites — et je ne vous reproche rien, sauf en ce qui a trait au point où nous en sommes en tant que pays — que nous ne mentionnons même pas la résolution 1325 dans la plupart de nos formations et que, en règle générale, les hommes agissent correctement. Si c'était le cas, alors pourquoi avons-nous la résolution 1325?

Ce que vous avez dit m'a rendue très nerveuse. Nous allons célébrer le dixième anniversaire. Nous n'avons même pas de formation. Je suis nerveuse, car depuis l'adoption de la résolution 1325, il y a eu celle des résolutions 1820, 1888, 1890 et 1825. Qu'advient-il de toutes ces dernières si la résolution 1325 ne figure toujours pas dans le manuel de formation?

Comment la résolution 1325 se concrétise-t-elle chez nos soldats sur le terrain en Afghanistan, à part le fait qu'ils savent ce qui est correct? Reçoivent-ils une formation séparée sur l'égalité des sexes?

Mme Sinclair : J'espère que je n'ai pas donné l'impression que les membres des Forces canadiennes ne reçoivent pas de formation sur les questions soulevées dans la résolution 1325. Lorsque j'ai dit que la résolution 1325 en tant que terme technique, ne fait pas partie de leur vocabulaire, je voulais dire qu'il se peut qu'ils ne connaissent pas la résolution. Toutefois, on a intégré pleinement dans la formation les aspects que couvre la résolution 1325 — l'intention, l'esprit et le but de la résolution, ainsi que le rôle des femmes dans les conflits armés. Cette formation porte sur le droit international humanitaire, le droit des conflits armés, les conventions de Genève et la Convention relative aux droits de l'enfant, de même que sur le rôle des femmes, la paix et la sécurité. Ces questions font incontestablement partie intégrante de la formation.

J'aurais aimé qu'un de mes collègues militaires soit présent et qu'il vous explique comment les commandants transmettent le contenu de la résolution aux soldats sur le terrain. Toutefois, tous ces manuels sont accessibles, y compris les codes de conduite établis pour le personnel des Forces canadiennes. Pour ceux d'entre vous qui ont déjà été dans des opérations, les petites cartes que les soldats ont sur eux servent à les renseigner sur ce que signifie agir correctement. Ce n'est pas inutile. La formation est tout à fait précise.

J'espère que je ne vous ai pas donné la mauvaise impression que les soldats ignorent ces questions et leurs responsabilités, ou qu'ils ignorent comment ils doivent agir s'ils sont témoins d'actes de violation des droits des femmes ou de discrimination sur le terrain. Les soldats reçoivent de la formation dans ces domaines, mais la résolution 1325, en tant que résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, n'est pas omniprésente dans leur esprit. Je ne veux pas induire le comité en erreur en disant le contraire. Le juge-avocat général, le chef d'état major de l'Armée de terre et toutes les personnes aux échelons supérieurs savent que cette résolution existe — sont-ils sensibilisés? Oui, ils le sont. J'ai fait mon propre sondage maison avant de me présenter ici.

Senator Nancy Ruth: That awareness is a vast improvement over the last two years because they did not know when they appeared before the Standing Senate Committee on National Security and Defence.

Ms. Sinclair: Maybe that appearance helped to concentrate their minds. I think Resolution 1325 has momentum, as well as Resolution 1888 and Resolution 1889. This is not a static situation. It is a dynamic situation for the international community. The norms are growing, and demands on security services to be sensitized and to be sensitive to these issues are growing.

Senator Jaffer: I understand that Resolution 1325 is not used, but you say training is provided. Are manuals developed for the training? How many hours of training are provided? Is training on a regular basis or a one-time, one-hour training?

Ms. Sinclair: I will defer to the people that provide the training to give that detail. The two colonels that appeared previously mentioned that training is a lifetime activity for Canadian Forces personnel from their basic indoctrination and beyond, whether they go to staff colleges as officers or continue as non-commissioned members.

I do not know how many hours they receive. Pre-deployment settings and basic training cover issues of international humanitarian law, the United Nations Charter and the Universal Declaration of Human Rights.

Senator Jaffer: Are you in charge of policy?

Ms. Sinclair: Yes.

Senator Jaffer: As a person in charge of policy — any policy that is set — how do you see that it is implemented?

Ms. Sinclair: It is done through inter-departmental and intra-departmental processes. Part of the work I alluded to on developing a policy framework for heightening awareness and ensuring full implementation of Resolution 1325 at DND is something we foster. We implement it by bringing all key senior players to one table and discussing how to implement it with them.

Much of Resolution 1325, and even Resolution 1888 and Resolution 1889, were not a one-way transmission of what has come from the delegation in New York to us, or from Foreign Affairs to DND. The process is iterative. We fed into the development of both resolutions. The experience of the CF and the Department of National Defence, writ large, is as part of the process that produced these resolutions. The processes are not abstract processes disconnected from one another.

Once a resolution is passed by the Security Council, how we implement it and ensure we have the sharp focus to which Senator Mitchell spoke regarding implementation going forward is a role of the policy group. That is what we are working to do.

Le sénateur Nancy Ruth : Cette sensibilisation constitue une grande amélioration par rapport à il y a deux ans, car ils n'étaient pas au courant lorsqu'ils ont comparu devant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

Mme Sinclair : Il se peut que cette comparution les ait aidés à se concentrer là-dessus. Je crois que la résolution 1325 a pris son essor, tout comme les résolutions 1888 et 1889. La situation n'est pas immuable. La situation évolue dans la communauté internationale. Les normes se développent et on exige de plus en plus des services de sécurité qu'ils soient sensibilisés à ces questions.

Le sénateur Jaffer : D'après ce que je comprends, la résolution 1325 n'est pas utilisée, mais vous dites qu'on offre de la formation. Des manuels sont-ils conçus pour la formation? Combien d'heures de formation offre-t-on? S'agit-il d'une formation donnée sur une base régulière ou une seule fois durant une heure?

Mme Sinclair : Je vais laisser aux personnes qui assurent la formation le soin de donner ces renseignements. Les deux colonels qui ont comparu précédemment ont indiqué que la formation est l'activité d'une vie pour les membres du personnel des Forces canadiennes et ce, à partir de l'étape d'initiation, peu importe qu'ils aillent au Collège d'état-major en tant qu'officier ou qu'ils fassent partie du personnel non-officier.

Je ne sais pas combien d'heures de formation ils reçoivent. L'instruction préalable au déploiement et la formation de base comprennent le droit international humanitaire, la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le sénateur Jaffer : Êtes-vous responsable des politiques?

Mme Sinclair : Oui.

Le sénateur Jaffer : En tant que responsable des politiques — toute politique qui est établie — comment vérifiez-vous qu'elles sont mises en œuvre?

Mme Sinclair : Cela se fait au moyen de processus interministériel et intraministériel. Une partie du travail auquel j'ai fait allusion, l'élaboration d'un cadre stratégique pour sensibiliser les gens davantage et garantir la mise en œuvre complète de la résolution 1325 au MDN, est un aspect que nous favorisons. Nous réalisons cela en réunissant des supérieurs clés et en discutant avec eux de la façon de mettre cela en œuvre.

Une bonne partie de la résolution 1325, et même des résolutions 1888 et 1889, ne s'est pas faite à sens unique, de la délégation à New York à nous, ou des Affaires étrangères au MDN. Le processus est répétitif. Nous avons contribué à l'élaboration des deux résolutions. L'expérience des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale, en général, constitue une partie du processus qui a mené à la création de ces résolutions. Ce ne sont pas des processus abstraits séparés l'un de l'autre.

Une fois qu'une résolution est adoptée par le Conseil de sécurité, notre groupe doit entre autres décider de la façon de la mettre en œuvre et de mettre en valeur ce dont a parlé le sénateur Mitchell concernant l'étape suivante de la mise en œuvre. C'est ce que nous nous employons à faire.

Senator Jaffer: What are you putting in place to ensure the resolution is implemented?

Ms. Sinclair: A policy framework.

The Chair: We have five more people to ask questions. Perhaps some of the questions that Senator Jaffer asked can be addressed in written replies.

Ms. Sinclair: Yes.

Senator Zimmer: Ms. Sinclair, you are absolutely right on all these issues regarding their importance. However, an infrastructure is required before that. One challenge is ensuring that women are integrated into the formal decision-making process. It is only one thing to have the right policies and positions.

I was in Afghanistan last year with the Standing Senate Committee on National Defence and Security, and observed many things. Women are not necessarily high ranking members of the Armed Forces, political parties and governments. Women do not have the power and the position to influence policy. It is almost a moot point.

How can we speed up the process to ensure women have influence in the decision-making process in those areas?

Ms. Sinclair: This issue is out of my purview so I can give an assessment only as an interested observer. In Afghanistan — many people around this table have been there — we are starting from far back in giving women a space where they can legitimately have a voice. For example, look at the Afghan Independent Human Rights Commission and the role women play in it in bringing forward women’s issues, which were never spoken of previously. I do not know if that example qualifies as influential in your view, but the commission is beginning to raise voices, which is an important first step.

Integrating women into decision-making processes is where you would want to speak with my colleagues from the Department of Foreign Affairs. They promote peace-building and post-conflict reconstruction. Integration is about societal changes in many cases. Having countries sign and implement Security Council resolutions is an important first step.

I do not think I have answered your question.

Senator Zimmer: No, the question is almost hypothetical. When we were there, we observed buildings under construction over the line. They were building a bakery for the men and a weaving shop for the women. It was as if they were still segregating the roles. Women were not allowed to work in the bakery, but can weave. The change is a cultural one. It is one thing to have the correct policies and positions, but women also need the authority and power to influence those policies. It is a learning curve.

Le sénateur Jaffer : Que mettez-vous en place pour garantir la mise en œuvre de la résolution?

Mme Sinclair : Un cadre stratégique.

La présidente : Cinq autres personnes doivent poser des questions. Les réponses à certaines des questions du sénateur Jaffer pourraient être fournies au moyen d’un suivi par écrit.

Mme Sinclair : Oui.

Le sénateur Zimmer : Madame Sinclair, vous avez tout à fait raison en ce qui a trait à l’importance de toutes ces questions. Toutefois, le besoin d’une infrastructure prime. L’une des difficultés est de veiller à ce que les femmes soient intégrées au processus décisionnel officiel. Avoir les politiques et les positions qui conviennent n’est qu’une chose.

Je suis allé en Afghanistan l’an dernier avec le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense et j’ai observé beaucoup de choses. Les femmes ne sont pas nécessairement des membres haut placés des forces armées, des partis politiques et des gouvernements. Les femmes n’ont ni le pouvoir, ni les fonctions qu’il faut pour influencer la politique. Leur rôle est presque superflu.

Comment pouvons-nous accélérer le processus pour que les femmes aient une influence sur le processus décisionnel dans ces domaines?

Mme Sinclair : Comme cette question ne relève pas de moi, je ne peux donner mon avis qu’à titre d’observatrice intéressée. En Afghanistan — plusieurs personnes ici y sont allées — nous revenons de loin quand il est question de donner aux femmes un espace où elles peuvent légitimement avoir une voix. Par exemple, pensez à la Commission indépendante des droits de la personne en Afghanistan et au rôle que les femmes y jouent en mettant de l’avant des préoccupations de femmes dont on ne discutait jamais auparavant. Je ne sais pas si cet exemple a de l’influence selon vous, mais la commission commence à hausser le ton, ce qui constitue une première étape importante.

L’intégration des femmes dans les processus décisionnels est un sujet que vous devriez discuter avec mes collègues du ministère des Affaires étrangères. Ils valorisent la consolidation de la paix et la reconstruction à la suite d’un conflit. Dans bien des cas, l’intégration est liée à des changements sociétaux. Obtenir que des pays signent et mettent en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité constitue une première étape importante.

Je ne crois pas avoir répondu à votre question.

Le sénateur Zimmer : Non, la question est presque hypothétique. Lorsque nous nous trouvions là-bas, nous avons observé des édifices en construction. On construisait une boulangerie pour les hommes et un atelier de tissage pour les femmes. C’était comme si on séparait encore les rôles. On interdisait aux femmes de travailler à la boulangerie, mais elles peuvent tisser. Le changement est d’ordre culturel. Adopter de bonnes politiques et de bonnes positions est une chose, mais les femmes ont également besoin du pouvoir nécessaire pour influencer ces politiques. C’est une période d’apprentissage.

The Chair: Keep in mind the purview of the witness' expertise. The clerk tells me we have had answers to some of your questions by the military, in former testimony evidently. Ms. Sinclair will also ensure we receive the answers again.

Senator Jaffer: I want to put on record that when the military appeared, they said Ms. Sinclair would answer these questions.

The Chair: I was not chair then, so I cannot respond. However, we can check.

Senator Nancy Ruth: I am upset about the phrase, "do the right thing." It is a phrase I have heard all my life. It is the kind of thing my father would tell me to do if he thought I was disobedient.

I cannot believe that a group of soldiers, most of whom will be male, will understand "doing the right thing" in the same way I understand that phrase. I am upset that Security Council resolutions are not named, not clarified and not talked about rather than general amorphous discussions on human rights in terms of the way we treat women and children, et cetera.

As the head of policy, I would like you to change that policy. I think Canada has an international obligation to make our soldiers aware that we are part of a whole wide world of people dealing with the resolution. If our soldiers do not know that resolution because it is not named, how will they know it? If you do not name it, you cannot claim it. Please do what you can.

Mali is one country where Canada provides military training for Africans, right? Do we name Resolution 1825, Resolution 1820 and all the others or not? Do we talk only about "do the right thing"? I am sure the right thing means something different to soldiers in Saskatchewan and soldiers coming into Mali.

That is my problem with the phrase. That is an example of the problem.

Ms. Sinclair: Thank you, senator.

Senator Nancy Ruth: That is not my real question.

Ms. Sinclair: Again, I am sorry that the officers, when they were here, were not able to answer your questions on the hours of training and all of these details.

Senator Nancy Ruth: We do not think they knew. That is our problem.

Ms. Sinclair: There are curricula and modules, and the committee can get these items. You can see for yourself what they are. The training of Canadian Forces personnel is extraordinary thorough. To say "do the right thing" is not a rhetorical statement. I think it has been summed up too simplistically by me and others.

La présidente : N'oubliez pas en quoi consistent les responsabilités de notre témoin. Le greffier me dit que des militaires ont répondu à certaines de vos questions, lors d'un témoignage antérieur évidemment. Une fois de plus, Mme Sinclair veillera à ce que nous recevions les réponses.

Le sénateur Jaffer : Pour les fins du compte rendu, lorsque les militaires ont comparu, ils ont dit que Mme Sinclair répondrait à ces questions.

La présidente : Comme je n'étais pas présidente à ce moment-là, je ne peux pas vous répondre. Toutefois, nous pouvons faire des vérifications.

Le sénateur Ruth : L'expression « agir correctement » me vexe. Je l'ai entendue toute ma vie. C'est le genre de choses que mon père me disait lorsqu'il me trouvait désobéissante.

Je ne peux pas croire qu'un groupe de soldats, des hommes pour la plupart, comprendront « agir correctement » de la même façon que moi. Je suis vexée par le fait qu'on ne mentionne pas les résolutions du Conseil de sécurité, qu'on ne donne pas de précisions à leur sujet et qu'on n'en parle pas, alors qu'on a des discussions générales inutiles sur les droits de la personne, sur la façon dont nous traitons les femmes et les enfants, et cetera.

J'aimerais qu'en tant que responsable des politiques, vous changiez cette politique. Je crois que le Canada a l'obligation internationale de faire prendre conscience à nos soldats que nous faisons partie d'un monde dans lequel des personnes s'occupent de la résolution. Si nos soldats ne la connaissent pas parce qu'on ne la mentionne pas, comment vont-ils la connaître? Si on ne la mentionne pas, on ne peut en exiger le respect. S'il vous plaît, faites ce que vous pouvez.

Le Mali est un pays où le Canada offre une formation militaire aux Africains, n'est-ce pas? Mentionne-t-on les résolutions 1825, 1820 et toutes les autres? Parle-t-on uniquement d'agir correctement? Je suis certaine que les soldats de la Saskatchewan et les soldats du Mali ont une définition différente de ce qui est correct.

C'est le problème que me pose cette expression. C'est un exemple du problème.

Mme Sinclair : Merci, madame le sénateur.

Le sénateur Ruth : Ce n'est pas ma vraie question.

Mme Sinclair : Encore une fois, je suis désolée qu'au cours de leur comparution, les officiers n'aient pas pu répondre à vos questions sur les heures de formation et tous les détails.

Le sénateur Ruth : Nous ne croyons pas qu'ils le savaient. C'est notre problème.

Mme Sinclair : Il y a des programmes et des modules que le comité peut obtenir. Vous pouvez voir par vous-mêmes ce qu'ils comportent. La formation du personnel des Forces canadiennes est très rigoureuse. « Agir correctement » n'est pas une expression éloquente. Je crois que moi et d'autres avons résumé les choses de façon trop simpliste.

It is inculcated in them to respect international human rights law and standards and the United Nations Charter. A lot of the best practices of our forces have fed into the things that have resulted in Resolution 1325, so the training is not at all an abstract notion.

I noted the question about the Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. We will provide the answer. In response to your question about Mali, the peacekeeping centre in Mali has an explicit training session on gender, violence, women, peace and security, and the session talks about Resolution 1325. The Mali peacekeeping centre has benefited from the expertise of Pearson Peacekeeping Centre. I believe you have had witnesses here from the PPC. In the international training, the training our department funds, the reference to Resolution 1325 is in the human rights curriculum that is taught. There is specific mention of Resolution 1325.

I did not want to give you the sense that everyone is running around talking about Resolution 1325. Are they sensitive to the issues of women, peace and security, and the situations in conflict zones? I believe they are, but I think you want to hear from folks who are out in the field and who do the work.

Our responsibility is to feed into the development of the policy, and to take the policy and ensure it is implemented through the DND and CF communities.

Senator Nancy Ruth: Let us step back from Resolution 1325. My question now relates to the process of becoming informed as a policy person within your department. Can you describe the process the Government of Canada uses for notifying departments about United Nations obligations and the implementation of departmental responsibilities with respect to those obligations? How do you hear about the obligations and what do you do?

Ms. Sinclair: The process is iterative. For example, when we created Resolution 1325 or when we create a new initiative, DFAIT pulls together all the interested departments and tells us they are exploring an initiative on whether the world should have green curtains, as an extreme example. Everybody feeds into the debate. It is not simply a download.

Senator Nancy Ruth: Do you hear about the initiative from the Privy Council Office? Who tells you about this initiative?

Ms. Sinclair: If it is a foreign policy initiative, it is the Department of Foreign Affairs and International Trade. They will pull everyone to the table and say, we are preparing for G8 and discussing initiatives. These are our ideas. What are your reactions and views?

Every department, including the Department of National Defence, goes away and comes back with the implications for their department and says, we think this is a good idea, or you could do a bit more here.

On leur a inculqué le respect du droit international en matière de droits de la personne et les normes, et de la Charte des Nations Unies. Comme bon nombre des meilleures pratiques de nos forces ont été prises en compte pour ce qui a mené à l'adoption de la résolution 1325, la formation n'est pas du tout une notion abstraite.

J'ai pris en note la question sur le Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix. Nous allons vous fournir la réponse. Pour répondre à votre question sur le Mali, le centre de maintien de la paix au Mali offre une séance de formation sur l'égalité des sexes, la violence, les femmes, la paix et la sécurité, et on y traite de la résolution 1325. Le centre de maintien de la paix du Mali a profité du savoir-faire du Centre Pearson pour le maintien de la paix. Je crois que vous avez eu des gens du CPMP comme témoins. Dans la formation internationale, la formation que notre ministère finance, on fait référence à la résolution 1325 dans le programme sur les droits de la personne qui est enseigné. On mentionne clairement la résolution 1325.

Je ne voulais pas vous donner l'impression que tout le monde parle constamment de la résolution 1325. Sont-ils sensibles aux questions des femmes, de la paix et de la sécurité, et des situations dans les zones de conflit? Je crois que oui, mais je pense que vous voulez entendre le témoignage de personnes qui sont sur le terrain et qui font le travail.

Notre responsabilité est de contribuer à l'élaboration de la politique et de nous assurer qu'elle est mise en œuvre par le MDN et les membres des Forces canadiennes.

Le sénateur Ruth : Revenons à la résolution 1325. Ma question porte maintenant sur la façon dont on informe une personne chargée des politiques dans votre ministère. Pouvez-vous décrire la façon dont le gouvernement du Canada procède pour aviser les ministères des obligations contractées envers les Nations Unies et de la mise en œuvre des responsabilités ministérielles relativement à ces obligations? Comment vous met-on au courant des obligations et que faites-vous?

Mme Sinclair : Le processus est répétitif. Par exemple, lorsque nous avons élaboré la résolution 1325, ou lorsque nous prenons une nouvelle initiative, le MAECI réunit tous les ministères intéressés et nous dit qu'il envisage de prendre une initiative sur le fait, pour vous donner un exemple extrême, que le monde devrait avoir des rideaux verts. Tout le monde contribue au débat. Il ne s'agit pas simplement d'un transfert d'informations.

Le sénateur Ruth : Entendez-vous parler de l'initiative du Bureau du Conseil privé? Qui vous renseigne sur cette initiative?

Mme Sinclair : S'il s'agit d'une initiative en matière de politique étrangère, c'est le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les représentants du ministère réunissent tout le monde et nous disent qu'ils se préparent pour le G8 et discutent d'initiatives. Ils nous présentent leurs idées et nous demandent nos réactions et notre point de vue.

Tous les ministères, y compris celui de la Défense nationale, se retirent et reviennent ensuite pour faire part de ce que cela implique pour eux; par exemple, ils disent que l'idée est bonne, ou que des choses pourraient être ajoutées.

Everybody feeds into the development of policy; no one department creates policy on its own. A department can initiate and be a lead department. DFAIT is for things that relate to Canada's life abroad. From the inception, the policy is developed around an interdepartmental table.

In terms of the obligations and departmental responsibilities, as we feed into the development of policy positions, we think about obligations and responsibilities. Once a resolution is passed in the United Nations Security Council, for example, it does not come as a surprise to the implicated departments because they have been part of the process throughout. They have always been thinking of implementation or, if a department thinks it cannot be implemented, they think of how they can ensure it does not happen. That is the policy process around town.

There is a lead department and PCO plays the role of "challenge function" and convener. However, PCO leaves it to the lead department to take the initiative, shape things and help to bring the whole-of-government piece together.

[Translation]

Senator Brazeau: You said that our men and women in the armed forces have a good understanding of resolution 1325 and received related training. Could you elaborate on that understanding? What kind of training do they receive before being deployed to conflict zones, for example?

Ms. Sinclair: If you do not mind, senator, I will respond in English.

[English]

I will read from notes about pre-deployment training. You asked about what people do before being deployed. All personnel who are deploying on missions abroad, whether long-term, like a six-month deployment in Afghanistan, or short-term like a deployment into a mission to help the Israelis and Palestinians in the peace process receive instruction on the Universal Declaration of Human Rights. This instruction includes laws of armed conflict; ethics; rules of engagement; the impact of all types of human rights violations, including impacts on women and children; gender in conflict; sexual violence; and child soldiers.

If people are deployed into an area where disarmament, demobilization and reintegration is a major part of their work, they receive specific modules of training on the child soldier issue with regard to how to treat child soldiers if they encounter them. The pre-deployment training is specific.

Senator Jaffer: You were here when Ambassador Normandin spoke about the Wilton Park process. It is a policy think tank in the UK. He said there was real excitement there and it was a

Chacun contribue à l'élaboration d'une politique; aucun ministère ne fait ce travail seul. Un ministère peut prendre l'initiative et agir comme chef de file. Le MAECI s'occupe des questions liées au Canada à l'étranger. Dès le début, l'élaboration d'une politique est un processus interministériel.

Concernant les obligations et les responsabilités ministérielles, à mesure que nous développons des positions politiques, nous réfléchissons aux obligations et aux responsabilités. Une fois que la résolution est adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, par exemple, les ministères concernés ne sont pas surpris de l'apprendre, car ils ont participé tout au long du processus. Ils ont toujours eu la mise en œuvre en tête, ou si un ministère croit qu'elle est impossible, il réfléchit à la façon de faire en sorte qu'elle n'ait pas lieu. C'est de cette façon que fonctionne le processus d'élaboration des politiques.

Un ministère agit comme chef de file et le BCP joue le rôle d'analyste critique et de responsable. Toutefois, le BCP laisse le soin à ce ministère de prendre l'initiative, d'orienter les choses et d'amalgamer les travaux pangouvernementaux.

[Français]

Le sénateur Brazeau : Vous avez indiqué que nos hommes et femmes qui font partie des Forces armées ont une bonne compréhension de la résolution 1325 et la formation reçue à cet effet. Pourriez-vous élaborer sur cette compréhension de nos hommes et femmes? Quelle formation reçoivent-ils, par exemple, avant un déploiement lors d'un conflit?

Mme Sinclair : Si vous me le permettez, sénateur, je répondrai en anglais.

[Traduction]

Je vais lire des notes sur l'instruction préalable au déploiement. Vous m'avez demandé ce que les gens font avant leur déploiement. Tous les membres qui sont déployés pour des missions à l'étranger reçoivent une formation sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, peu importe qu'ils soient déployés à long terme, comme pour une période de six mois en Afghanistan, ou à court terme, comme dans une mission visant à aider les Israéliens et les Palestiniens dans leur processus de paix. Cette formation englobe les lois sur les conflits armés, l'éthique, les règles d'engagement, les répercussions de tous les types de violations des droits de la personne, y compris les répercussions sur les femmes et les enfants, le genre dans les conflits, la violence sexuelle et les enfants soldats.

Si des membres sont déployés dans une région où le désarmement, la démobilisation et la réintégration constituent la majeure partie de leur travail, ils reçoivent une formation précise sur la question des enfants soldats, sur la façon de traiter les enfants soldats s'ils en rencontrent. L'instruction préalable au déploiement est circonscrite.

Le sénateur Jaffer : Vous étiez présente lorsque l'ambassadeur Normandin a parlé du processus de Wilton Park. C'est un groupe de réflexion en matière de politique au Royaume-Uni. Il a dit qu'il

learning process. Are you aware of Wilton Park and what policy implementations were made within DND?

Ms. Sinclair: I cannot tell you about the cause and effect, but I can find out. As Mr. Normandin said, there was representation from DND at Wilton Park, and we fed into the development of that agenda.

Senator Jaffer: We would appreciate that information.

I am still at a loss and I need your help, assistant deputy minister. You are the principal source of defence policy advice for the Department of National Defence. As the policy person, what policies are you setting in place for Resolution 1325, Resolution 1820, Resolution 1888, Resolution 1889 and Resolution 1825 specifically? I do not do your work. What does a framework mean and how is it implemented?

Ms. Sinclair: The work we are doing is specifically to bring focus to those resolutions. It is a plan for action, the process itself of discussing and developing a policy framework; it raises consciousness, brings people up to speed with issues and provides a table for people to raise questions and discuss the issues. The process is part of changing policy thinking, enabling policy implementation.

The framework will have recommendations, and we are working through this process in consultation with our colleagues on the operational side. What can be done with regard to training? What more can we do in all aspects of our making the defence institution, both the civilian and military, more aware of what Resolution 1325, Resolution 1888 and Resolution 1889 are about? That is what the framework is.

Senator Jaffer: You heard Mr. Normandin speak about the strategic plan that we have. Do you have a strategic plan within DND to look at these resolutions?

Ms. Sinclair: The resolutions are already captured in the training that is delivered, either explicitly or implicitly. The policy framework is designed to go that degree deeper, broader and more focused. That is what it is.

I heard Mr. Normandin talk about his strategic plan. We have not called it that; we have called it a policy framework. The difference is a question of lexicon, not intent.

Senator Jaffer: This is a rumour that if our military leaves Afghanistan it may go to Democratic Republic of the Congo. You who are forward looking, with the terrible situation that exists for women in the Democratic Republic of the Congo, are you looking at that situation, or have you started work on how to train our men and women to deal with this horrible situation that they will be entering, especially around sexual assault and mutilation? Are there policies being set to prepare our men and women to go there, or not yet?

y avait vraiment beaucoup d'enthousiasme là-bas et que c'était un processus d'apprentissage. Connaissez-vous le processus de Wilton Park et les politiques qui ont été mises en œuvre au sein du MDN?

Mme Sinclair : Je ne peux pas vous parler des causes et des effets, mais je peux trouver les renseignements. Comme M. Normandin l'a mentionné, le MDN était représenté à Wilton Park et nous avons contribué à l'élaboration de ce programme.

Le sénateur Jaffer : Nous serions heureux d'obtenir ces renseignements.

Je ne comprends toujours pas et j'ai besoin de votre aide, madame la sous-ministre adjointe. Vous êtes la principale conseillère en matière de politiques de défense au ministère de la Défense nationale. En tant que responsable des politiques, quelles politiques mettez-vous en place pour les résolutions 1325, 1820, 1888, 1889 et 1825 en particulier? Je ne fais pas votre travail. Qu'est-ce qu'un cadre et comment est-il mis en œuvre?

Mme Sinclair : Le travail que nous faisons consiste précisément à mettre l'accent sur ces résolutions. C'est un plan d'action, le processus de discussion et d'élaboration d'un cadre stratégique; cela conscientise les gens, les amène à faire bouger les choses et leur donne la possibilité de soulever des questions et d'en discuter. Le processus s'inscrit dans l'évolution de la pensée en matière de politique, la mise en œuvre de politiques.

Le cadre comprendra des recommandations et nous travaillons à ce processus en consultation avec nos collègues chargés des opérations. Que peut-on faire en ce qui concerne la formation? Que pouvons-nous faire de plus à tout point de vue pour informer davantage les membres du personnel de la défense, les civils comme les militaires, sur les résolutions 1325, 188 et 1889? Voilà ce qu'est le cadre.

Le sénateur Jaffer : Vous avez entendu M. Normandin parler du plan stratégique que nous avons. Le MDN a-t-il un plan stratégique pour l'étude de ces résolutions?

Mme Sinclair : Les résolutions sont déjà bien décrites dans la formation offerte, de façon explicite ou implicite. Le cadre stratégique est conçu pour approfondir, élargir et spécifier les choses. Voilà.

J'ai entendu M. Normandin parler de son plan stratégique. Nous n'avons pas utilisé ce terme; nous avons un cadre stratégique. La différence tient à une question de vocabulaire et non d'intention.

Le sénateur Jaffer : Selon une rumeur qui circule, si nos militaires quittent l'Afghanistan, ils seront déployés en République démocratique du Congo. Étant donné la situation terrible des femmes en République démocratique du Congo, comme vous êtes une personne tournée vers l'avenir, examinez-vous présentement la situation ou avez-vous commencé à envisager de quelle façon vous formerez nos hommes et nos femmes pour qu'ils puissent faire face à la situation horrible dans laquelle ils s'engageront, surtout pour ce qui concerne les agressions sexuelles et la mutilation sexuelle? A-t-on déjà mis en place des politiques pour préparer nos hommes et nos femmes à se rendre là-bas, ou pas encore?

Ms. Sinclair: I cannot speculate on that one. I hate to give you that answer but I cannot.

The Chair: Can I ask you a question, Ms. Sinclair, before we conclude this evening? A lot of questions have been asked about exactly where within the Department of National Defence the priority for this resolution lies. You mentioned framework to Senator Jaffer. When might this framework be ready, and what kind of analysis is prepared by the departmental officers when looking at international security developments to take into account the issues pertaining to women, peace and security?

Ms. Sinclair: We are working on the framework now. I do not want to give you a time frame that I cannot meet subsequently, but this process is a several-month process, not a long process, because the work is already under way. We are not working from a tabula rasa; we are starting from a high level of knowledge, consciousness and awareness, and we are building on the work already done.

On the analysis of international security development, we prepare a lot of that analysis ourselves but we also rely heavily on the Department of Foreign Affairs and International Trade for their analysis. We do not provide analysis in the abstract at the Defence department. We have come to an understanding, as the Government of Canada, on the issues that Canada must address and the best policy approaches going forward. It is something we feed into and lead in certain ways, but we also do it in close cooperation with the Department of Foreign Affairs.

The Chair: Thank you for appearing before us tonight. I hope you have enjoyed the questioning. You have added to our repertoire of findings on this subject. We look forward to you making sure that everybody in the Canadian Forces knows about Resolution 1325.

Next, we will hear from Carolyn McAskie, Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa. We are pleased you are able to appear this afternoon.

Carolyn McAskie, Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, as an individual: Thank you, chair. I will make a few remarks and then I will be happy to answer questions.

Honourable senators, passage of UN Security Council Resolution 1325 was a revolution at the time, but that was ten years ago. I see the context of the resolution as part of the realization that war and its solutions go beyond the political and military. They must be addressed at the level of humanitarian development — economic and social — and human rights interventions. One obstacle to the resolution's implementation is the fact that the realization is not translated into reality. War and security situations are still dealt with too much at political and military levels rather than at the broader human level.

Mme Sinclair : Pour cette question, je ne peux pas faire d'hypothèses. Je n'aime pas vous donner cette réponse, mais je ne peux pas.

La présidente : Madame Sinclair, puis-je vous poser une question avant que notre soirée se termine? On vous a demandé à plusieurs reprises en quoi consistent exactement les priorités du ministère de la Défense nationale sur la résolution. Vous avez mentionné le cadre au sénateur Jaffer. Quand ce cadre sera-t-il prêt, et quel type d'analyse les fonctionnaires du ministère préparent-ils quand ils se penchent sur l'évolution de la sécurité internationale en fonction des enjeux liés aux femmes, à la paix et à la sécurité?

Mme Sinclair : Nous établissons le cadre présentement. Je ne veux pas vous donner un échéancier que je ne pourrai pas respecter ultérieurement, mais il faudra plusieurs mois; ce n'est pas un long processus, car il est déjà en cours. Nous ne partons pas de rien; nous avons beaucoup de connaissances, d'informations et une grande conscience, et nous nous appuyons sur le travail déjà effectué.

Concernant l'analyse de l'évolution de la sécurité internationale, nous préparons une bonne partie de cette analyse, mais nous faisons également appel au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le ministère de la Défense ne fournit pas d'analyses abstraites. Nous nous sommes entendus, en tant que gouvernement du Canada, sur les questions que le Canada doit examiner et les meilleures politiques qu'il doit mettre de l'avant. Nous contribuons à cela et agissons à titre de chefs de file à certains égards, mais nous le faisons également en collaboration étroite avec le ministère des Affaires étrangères.

La présidente : Merci d'avoir comparu devant nous ce soir. J'espère que vous avez aimé les questions. Vous avez ajouté des observations à notre répertoire sur le sujet. Nous comptons sur vous pour veiller à ce que tous les membres des Forces canadiennes connaissent la résolution 1325.

Maintenant, nous allons entendre Carolyn McAskie, professionnelle en résidence à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa. Nous sommes heureux que vous ayez pu venir comparaître aujourd'hui.

Carolyn McAskie, professionnelle en résidence, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, à titre personnel : Merci, madame la présidente. Je vais faire quelques observations et c'est avec plaisir que je répondrai ensuite à vos questions.

Honorables sénateurs, l'adoption de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU a été une révolution à l'époque, mais c'était il y a 10 ans. Je considère que la résolution s'insère dans le contexte de la prise de conscience que la guerre et les solutions à celle-ci dépassent les domaines politique et militaire. On doit les étudier sous l'angle du développement humanitaire — économique et social — et des interventions pour les droits de la personne. Le fait que la prise de conscience ne se traduise pas dans la réalité est l'un des obstacles à la mise en œuvre de la résolution. On se base encore trop sur les aspects politique et militaire pour faire face à la guerre et aux situations dangereuses alors qu'on devrait se baser sur l'aspect humain.

That being said, real progress has been made in ten years, but with real problems in implementation. I am no longer directly involved in these matters, so I will be a little out of date. I was a former special representative of the Secretary-General in charge of Burundi operations, and one of the first people to alert the Security Council to the issue of rape in the eastern Congo in 2002-03. Therefore, I have strong views on what needs to be addressed to overcome obstacles to implementation.

I believe the answers lie in two strands. First is the social context in which these events take place. Second is the political will to address the issue based on the will to understand the full range of the problem, and the will to apply the appropriate level of support and resources. My comments address a number of questions. I can attempt to cover other areas as well in response to questions.

Resolution 1325 deals with participation of women in peace processes. We are learning that women approach matters of peace and security differently than men. This issue is not necessarily fully accepted. I have been involved in a number of discussions and seminars lately; the research is there. The argument against has always been yes, but there are more women warriors, and more women co-opted that are willing participants in war and even terrorist activities.

However, we are all aware of numerous examples of women who are advocates for peace in many conflicts around the world, from high profile cases such as Northern Ireland and the Middle East to forgotten crises such as Angola, Mozambique, Liberia and Burundi in the past.

Women have proven time and again that, at the table, they are more likely to be focused on issues than on the power dynamic of their male counterparts. They build ties across factions and build reconciliation structures. Examples are Uganda, Burundi and other countries. Women are less corrupt in building peace and more transparent. They are committed to their communities in working to sustain peace. Their absence from peace processes often means not only that their issues are ignored with disastrous consequences, but also that the peace processes are incomplete and less effective without their participation and contribution.

The Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva is partnering with the Norwegian government in the Oslo forum of international mediators. The center has run a series of studies and seminars in Africa and Asia. A meeting will be held in Oslo that I will attend, and I attended the Nairobi forum in November. They have done a lot of work in this area. I would be glad to refer you to some of their work.

I mention the need to recognize the overall cultural context in which these issues take place. One problem that bedevils discussions of women, peace and security is the schizophrenia in the minds of the drafters of resolutions such as Resolution 1325 and Resolution 1820 on violence against women in wartime. The

Cela étant dit, de vrais progrès ont été réalisés en 10 ans, mais il y a eu de vrais problèmes de mise en œuvre. Comme je n'interviens plus directement dans ces dossiers, je suis un peu dépassée. J'ai été représentante spéciale du secrétaire général responsable des opérations au Burundi et l'une des premières personnes à alerter le Conseil de sécurité sur la question du viol dans l'est du Congo en 2002-2003. Donc, j'ai des idées très arrêtées sur ce que l'on doit régler pour surmonter les obstacles à la mise en œuvre.

Je crois que les solutions se divisent en deux volets. Le premier est le contexte social dans lequel les événements ont lieu. Le deuxième est la volonté politique de régler la question fondée sur la volonté de comprendre tous les problèmes et de fournir le soutien et les ressources nécessaires. Mes observations portent sur un certain nombre de sujets. Je peux également tenter de couvrir d'autres domaines lorsque vous me poserez des questions.

La résolution 1325 porte sur la participation des femmes dans les processus de paix. Nous apprenons que les femmes adoptent une attitude différente des hommes face aux questions de paix et de sécurité. La question n'est pas nécessairement totalement acceptée. Dernièrement, j'ai participé à un certain nombre de discussions et de séminaires; les recherches existent. L'argument contre cela a toujours été oui, mais il y a davantage de guerrières et de femmes recrutées qui participent de plein gré à la guerre et même à des activités terroristes.

Toutefois, nous sommes tous conscients qu'un grand nombre de femmes plaident en faveur de la paix dans beaucoup de conflits au monde, des cas très médiatisés, par exemple en Irlande du Nord et au Moyen-Orient, jusqu'aux crises oubliées, comme celles de l'Angola, du Mozambique, du Libéria et du Burundi dans le passé.

Les femmes ont prouvé à maintes occasions qu'à la table, elles tendent davantage à concentrer leurs efforts sur des problèmes que sur la dynamique de pouvoir vers laquelle leurs homologues masculins dirigent leur attention. Elles bâtissent des liens entre les factions et établissent des structures de réconciliation. Les cas de l'Ouganda, du Burundi et d'autres pays illustrent cela. Les femmes sont moins corrompues en ce qui a trait aux questions de consanguinité de la paix et sont plus transparentes. Elles sont engagées envers leur collectivité à travailler au maintien de la paix. Souvent, du fait de leur absence des processus de paix, non seulement on ignore leurs problèmes, ce qui entraîne des conséquences désastreuses, mais également les processus de paix sont incomplets et moins efficaces sans leur participation et leur contribution.

Le Centre pour le dialogue humanitaire à Genève s'associe au gouvernement norvégien pour le forum d'Oslo destiné aux médiateurs internationaux. Le centre a mené une série d'études et de séminaires en Afrique et en Asie. Une rencontre à laquelle je participerai se tiendra à Oslo, et j'ai participé au forum de Nairobi en novembre. Ils ont fait beaucoup de travail dans le domaine. Je serais heureuse de vous transmettre une partie de leur travail.

Je mentionne la nécessité de prendre en considération le contexte culturel global dans lequel ces problèmes surviennent. L'une des difficultés qui embrouillent les discussions concernant les femmes, la paix et la sécurité est la dualité qui règne dans l'esprit des auteurs de résolutions comme les résolutions 1325 et 1820 qui traitent de la

very governments that sign calls for action are themselves often perpetrators of injustices they are calling to be addressed. For example, these resolutions and related calls for action to prevent sexual abuse by peacekeepers or to condemn acts of rape in wartime fail to recognize the cultural context that allows this behaviour to emerge.

It is true that war not only exacerbates these behaviours, but also, as is now recognized, implicitly plans and incites these behaviours as an act of war. It is impossible to deny that these behaviours are rooted in the fact that many societies accept or insist on inferior and subservient roles for women. They silence women and refuse them a role. They fail to acknowledge their contribution, refuse them education, trade them like a commodity — whether for marriage or exploitation — and deny them access to, or control over, their children.

It is impossible to address the issues of women, peace and security without recognizing this cultural context. Civil society has continuously advocated for reference to this broader context in the drafting of UN resolutions, but member states control the drafting. I believe this situation is one of the main reasons we are stalled on implementation of Security Council Resolution 1325. While there are many examples of country-level action driven for the most part by concerned women, silence remains at the highest levels of global governance about the true nature of discrimination against women.

Let me interrupt myself for a moment. You will recognize that I am no longer a civil servant. I would not have given this speech two years ago. We can go with our heart once we are retired.

Unfortunately, these issues are still a joke to many men, a joke they can get away with. At best, the issues are simply not understood. I have heard men that I thought were more enlightened and that believe in the most directive behaviour possible when it comes to bringing negotiators from all parties to the table behave in the most reticent way when it comes to supporting women's efforts at social change. Women's participation is still seen as an issue subject to cultural sensitivity. Oddly enough, many of us hear this issue more from men and not from women.

One way to address this issue is to bring the Security Council discussions on women, peace and security closer to the human rights discussions of women's rights as human rights that take place in other fora. The issue is first and foremost an equality issue. It is imperative to have decision-makers understand it as such.

violence faite aux femmes en temps de guerre. Les gouvernements qui signent ces appels à l'action commettent souvent eux-mêmes les injustices qu'ils demandent de régler. Par exemple, ces résolutions et les appels à l'action connexes qui visent à prévenir les agressions sexuelles perpétrées par les soldats du maintien de la paix et qui condamnent les viols en temps de guerre ne tiennent pas compte du contexte culturel qui permet à ces comportements de se manifester.

Non seulement la guerre exacerbe ces comportements mais, comme on s'en rend compte maintenant, elle les planifie et les encourage en tant qu'actes de guerre. On ne peut nier que ces comportements découlent du fait que de nombreuses sociétés acceptent que les femmes soient soumises et jouent un rôle inférieur, ou insistent pour qu'elles le soient et qu'elles le fassent. Elles musèlent les femmes et refusent de les laisser agir. Elles ne parviennent pas à reconnaître leur contribution, les empêchent de faire des études, les vendent comme des biens — afin de les marier ou de les exploiter — et les privent de leurs enfants ou leur interdisent d'avoir une quelconque autorité sur eux.

On ne peut pas régler les problèmes touchant les femmes, la paix et la sécurité sans tenir compte de ce contexte culturel. La société civile continue de préconiser que ce contexte plus général soit mentionné dans les résolutions des Nations Unies, mais les États membres en contrôlent la rédaction. Je pense que c'est l'une des principales raisons pour lesquelles la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité ne progresse pas. Bien qu'il y ait bon nombre d'exemples de mesures prises par des pays, la plupart du temps sous l'impulsion de femmes préoccupées, les échelons les plus élevés de la gouvernance mondiale gardent le silence quant à la vraie nature de la discrimination à l'égard des femmes.

Permettez-moi de m'interrompre pendant un moment. Vous remarquerez que je ne suis plus fonctionnaire. Je n'aurais pas tenu ce discours il y a deux ans. Une fois qu'on a pris sa retraite, on peut écouter son cœur.

Malheureusement, bon nombre d'hommes considèrent ces questions comme des plaisanteries, des plaisanteries dont ils n'ont pas besoin de rendre compte. Dans le meilleur des cas, ces questions sont simplement mal comprises. J'ai vu des hommes que je croyais plus éclairés, des hommes qui adoptent le comportement le plus direct qui soit lorsqu'il est nécessaire de convaincre toutes les parties prenantes de s'asseoir à la table des négociations, devenir très réticents lorsqu'il était question d'appuyer des femmes qui s'efforçaient d'apporter des changements sociaux. La participation des femmes est toujours considérée comme une question délicate sur le plan culturel. Bizarrement, bon nombre d'entre nous constatent que ce sont les hommes qui se plaignent le plus souvent de cet état de choses, et non les femmes.

L'une des façons de s'attaquer à ce problème consiste à rapprocher les discussions du Conseil de sécurité à propos des femmes, de la paix et de la sécurité de celles qui portent sur les droits des femmes en tant que droits de la personne, lesquelles se déroulent dans une autre tribune. Ce problème est avant tout une question d'égalité. Il est impératif que les décideurs le considèrent comme tel.

My next point is on the question of the need to enable the UN resolutions. The Security Council, when it passes a resolution to mandate peacekeeping operations, has the authority to assess all member states of the UN and their contribution to the budget of running a mission. In this manner, the Security Council currently raises \$8 billion to fund its operations, and puts over 100,000 people, troops and civilians in the field on an annual basis. In addition, when the Security Council passes resolutions condemning specific state actions, it includes in the resolutions the sanctions that will be applied if the states or parties fail to comply.

Why, therefore, in the resolutions relating to women, peace and security does the Security Council make a call for action without allocating funds for its implementation or indicating any consequences for non-compliance?

Telling UN organizations and other parties to do more is not enough without enabling them with the tools, resources and backing of governments. To be fair, it must be recognized that some of the calls to action on women, peace and security are broad and, therefore, not readily identified as issues that can be funded or sanctioned. However, the resolutions identify specific actions such as asking the Secretary-General to implement the plans of action and, in the case of Resolution 1820 on violence, asking the Secretary-General to develop protection mechanisms. In none of these cases are funding sources identified.

Paragraph 8 of Resolution 1325 calls on participants to ensure that a gender perspective is added to all peace negotiations, but when peace agreements are signed, do UN negotiators insist on the full implementation of this provision? UN negotiators are not allowed to sign on to peace agreements that include amnesties for things the UN does not like — all the bad stuff. The UN negotiators are not allowed to initial those agreements. Why should the UN negotiators not be authorized to refuse to sign ones that do not address elements of Resolution 1325? Here is a clear issue on which greater pressure and even sanctions can be applied.

One of my colleagues, a former senior member of the U.S. Department of State under Bill Clinton and now the vice-president of the International Crisis Group, which is headed by Louise Arbour, by the way, tells the story of how pleased he was to see the truly gender-neutral nature of the first Angola peace agreement in the early 1990s until he and his colleagues realized on the ground, as he was an ambassador on the ground, that gender-neutral meant that gender was ignored. No women were at the table, and issues of gender-based violence were not excluded from the general amnesties, so women's suffering was not addressed. As well, issues important to women in the reconstruction were not addressed, for example, roads were cleared of mines but not the fields where the women work, so that many people were killed or injured when returning to work.

Mon point suivant parle de la nécessité d'habiliter les résolutions des Nations Unies. Lorsque le Conseil de sécurité adopte une résolution pour autoriser des opérations de maintien de la paix, il a le pouvoir d'évaluer tous les États membres des Nations Unies et de fixer le montant de leur contribution au budget que nécessitera la mission. C'est ainsi que le Conseil de sécurité collecte à l'heure actuelle 8 milliards de dollars pour ces opérations et qu'il dépêche annuellement plus de 100 000 personnes sur le terrain, dont des troupes et des civils. En outre, lorsque le Conseil de sécurité adopte des résolutions qui condamnent les actes de certains États, celles-ci comportent des sanctions qui seront imposées si les États et les parties concernées refusent de se plier aux conditions stipulées dans les résolutions.

Pourquoi, alors, dans ses résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité, le Conseil de sécurité lance-t-il un appel à l'action sans allouer des fonds pour la mise en œuvre des résolutions ou sans indiquer des conséquences au cas où elles ne seraient pas respectées?

Dire aux organisations de l'ONU d'en faire davantage ne sert à rien si l'on omet de leur accorder les outils, les ressources et le soutien des gouvernements dont elles ont besoin. Il convient, toutefois, de reconnaître que certains des appels à l'action relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité sont de portée générale et que, par conséquent, il est difficile d'y trouver des enjeux qui pourraient être financés ou faire l'objet de sanctions. Cependant, les résolutions indiquent des mesures précises comme demander au Secrétaire général de mettre en œuvre les plans d'action et, dans le cas de la résolution 1820 sur la violence, lui demander d'élaborer des mécanismes de protection. Aucune source de financement n'est mentionnée dans aucun de ces cas.

Le huitième paragraphe de la résolution 1325 demande aux négociateurs des Nations Unies de veiller à intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans toutes les négociations de paix mais, au moment de la signature des accords de paix, les négociateurs insistent-ils pour que cette disposition soit pleinement mise en œuvre? Les négociateurs des Nations Unies ne sont pas autorisés à signer des accords de paix qui amnistient des actes qui déplaisent aux Nations Unies — tous les actes horribles. Ils n'ont pas le droit de parafer de tels accords. Pourquoi les négociateurs des Nations Unies ne pourraient-ils pas refuser de signer ceux qui ne tiennent pas compte des éléments de la résolution 1325? Voilà un enjeu clair sur lequel on pourrait insister davantage et dont le non-respect pourrait entraîner des sanctions.

Un de mes collègues, un ancien doyen du Département d'État américain sous l'administration de Bill Clinton qui est maintenant vice-président de l'International Crisis Group qui, soit dit en passant, est dirigé par Louise Arbour, m'a raconté à quel point il était satisfait de constater le caractère non sexiste du premier accord de paix de l'Angola conclu au début des années 1990, jusqu'à ce que lui, en tant qu'ambassadeur sur le terrain, et ses collègues découvrent sur place que l'accord non sexiste ne tenait, en fait, aucun compte des sexes. Il n'y avait aucune femme à la table des négociations, et les actes de violence à caractère sexuel n'étaient pas exclus des amnisties générales, ce qui signifie que la souffrance des femmes n'était pas prise en considération. En outre, les problèmes qui tenaient à cœur aux femmes pendant la reconstruction n'avaient pas été réglés. Par exemple, on avait

I have always advocated that we ensure that future discussions of this issue and the council lead to follow-up resolutions that have more teeth, that have funds allocated to their implementation and that have sanctions specified for non-compliance.

The appointment of the special representative under Resolution 1888 is a good example of having more teeth, but if we compare it to the resources and the authority given to the special adviser on children and armed conflict, we still have a long way to go.

Ambassador Normandin referred to the gender discussions ongoing in the UN for the creation of a new gender organization. Well, these discussions are not ongoing; these discussions have been going on for five years with no outcome. This idea was launched in 2005, from the High-level Panel on System-wide Coherence in the UN, which was included following strong pressure from member states such as Canada. We can be proud that Canada played a strong role in the recommendations to upgrade the UN structures and to rationalize all the bits and pieces of the UN that deal with women's issues under a large entity with proper funding. Five years later, we are still not there. There is no doubt that the existence of a coherent structure within the UN to manage and fund gender issues can provide a useful vehicle to advance specifically the recommendations and resolutions such as Resolution 1325. I strongly recommend that responsibility for Resolution 1325 be given to the new entity once it is created.

In terms of other solutions at the field level, my last two years in the UN from 2006 to 2008 were to assist the new peace-building commission in getting up and running, and the peace-building architecture has been set in place to develop specific and strategic approaches to support countries coming out of conflict in staying the course for peace. I will not go into detail here on that particular entity, but I will be happy to answer questions. It is a little off topic.

We now know that conflict situations can change gender relations drastically, in many ways for the worse, but there can also be benefits or at least opportunities that must be grasped. Whereas we know that women can become fair game as they are unprotected during times of disruption when the norms of society do not apply, women can also be thrust into situations where they take on new roles to protect themselves, their families and their livelihoods. We can take advantage of these opportunities; in fact, we must. Often women risk finding that an end to war means only that they are pushed back into old roles and their experiences are ignored or discredited.

déminé les routes, mais pas les champs où les femmes travaillaient. Par conséquent, bon nombre de gens ont été tués ou blessés lorsqu'ils sont retournés au travail.

J'ai toujours recommandé que nous veillions à ce que les discussions futures à ce sujet ainsi qu'au sujet du conseil mènent à des résolutions qui ont plus de mordant, des résolutions dont la mise en œuvre est financée et qui stipulent des sanctions en cas de non-respect.

La nomination d'un représentant spécial dans le cadre de la résolution 1888 montre comment on peut donner plus de mordant à une résolution, mais si l'on compare cela aux ressources et aux pouvoirs accordés au conseiller spécial pour les enfants et les conflits armés, on constate qu'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

L'ambassadeur Normandin a fait allusion aux discussions liées au genre qui avaient lieu en ce moment aux Nations Unies en vue de créer une nouvelle organisation chargée d'étudier les questions relatives au genre. Eh bien, ces discussions ne sont pas en cours; elles se déroulent depuis cinq ans sans résultat. Cette idée a été lancée en 2005 par le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, sur l'insistance de certains États membres comme le Canada. Nous pouvons être fiers que le Canada ait joué un rôle important dans la formulation de recommandations visant à améliorer les structures des Nations Unies et à regrouper toutes les unités des Nations Unies qui s'occupent de questions féminines sous l'égide d'une grande organisation financée convenablement. Cinq ans plus tard, nous n'y sommes toujours pas parvenus. Il ne fait pas de doute que l'existence au sein des Nations Unies d'une structure cohérente qui gèrerait et financerait les questions féminines nous fournirait un moyen pratique de faire progresser précisément des recommandations et des résolutions telles que la résolution 1325. Je recommande fortement que la responsabilité de la résolution 1325 soit confiée à cette organisation, une fois qu'elle aura été créée.

En ce qui concerne les autres solutions à l'échelle régionale, je dirais qu'au cours de mes deux dernières années aux Nations Unies, soit de 2006 à 2008, j'ai contribué à la mise sur pied de la nouvelle Commission de consolidation de la paix et une structure de consolidation de la paix a été mise en place dans le but d'élaborer des approches précises et stratégiques pour aider les pays qui mettent fin à des conflits à maintenir le cap vers la paix. Je n'entrerai pas dans les détails de l'organisation en question, mais c'est avec plaisir que je répondrai à des questions à ce sujet. C'est un peu hors du sujet.

Nous savons que les conflits peuvent changer carrément les relations entre les sexes, souvent pour le pire, mais il arrive que ces situations présentent des avantages ou, du moins, des occasions qui doivent être saisies. Bien que nous sachions que les femmes peuvent devenir des proies faciles pendant les périodes de conflit parce que leur protection se relâche et que les normes sociales ne s'appliquent plus, celles-ci peuvent également être confrontées à des situations qui les poussent à assumer de nouveaux rôles dans le but de se protéger et de protéger leur famille et leur gagne-pain. Nous pouvons tirer parti de ces occasions; en fait, nous devons le faire. Souvent à la fin d'une guerre, les femmes découvrent qu'on cherche à les confiner dans leurs anciens rôles et qu'on ignore ou met en doute leurs expériences.

I have always believed there is a need to create a balance and more strategic alliances between civil society actions advocating and driving change at the grassroots, on the one hand and, on the other hand, the need to enable systemic reform through supporting those working for reform from inside the system. My own experiences lie within the system, and I have often been frustrated by occasions when those in the activist community look at all of us as faceless bureaucrats. We need a two-pronged approach with a much better alliance between civil society and the formal structure.

Efforts are needed at international and national levels to ensure change. We need to start by looking at where many of the women leaders in the system have come from. I have often quoted the Canadian experience, which decided four decades ago to consciously recruit more girls out of universities to entry level positions in government, and the fruits of that decision have paid off. Canada is much better represented in terms of women in senior positions, and I remain a firm advocate of affirmative action for that reason.

Can we apply these principles at the international level? To break the deadlock, we need to identify existing senior people in the system — men and women — to take up the cause. The current new United Nations Secretary General has said on numerous occasions he is committed to placing more senior women in top posts, but there is no doubt that he is hampered by the heavy politicization of these processes. Moreover, many governments nominate only male candidates.

Regarding the question of putting more women into senior positions in peacekeeping, when I was finishing up at the UN, there was a whole team of women at the Assistant-Security-General level, and many of them had reasons why they could not go abroad. Reasons were that the postings were at non-family stations, they had young children and so forth.

On the ground, we need more women in positions of political power. I do not need to tell this particular group about those problems, and I will not go into my arguments on them.

In the poorer countries, we need to find ways to support women entering positions of power. In Burundi, it was written into the new constitution and the peace accord, and, as a result, there were twice as many women parliamentarians in Burundi than we have in Canada. These women received cabinet posts, and the government appointed women not only in a token way. The justice minister was a woman lawyer with a track record, and it was the same in health and in other areas. This kind of affirmative action is important.

However, in the UN, progress on women's senior participation is negligible. Before I came here, I looked up the names of the heads of missions. There are thirty-one missions, and with special representatives of the Secretary-General and the deputies, we are

J'ai toujours pensé qu'il fallait concilier les mesures prises par la société civile en vue de recommander et de provoquer des changements au sein de la population, avec la nécessité d'appuyer les gens à l'intérieur du système qui s'efforcent d'y opérer des réformes, et de forger des alliances stratégiques entre les deux groupes. J'ai acquis mon expérience au sein du système, et je trouve très frustrant de constater que la communauté des activistes nous considère souvent comme des bureaucrates anonymes. Nous devons adopter une approche en deux volets qui marie plus efficacement la contribution de la société civile à celle de la structure officielle.

Nous devons déployer des efforts à l'échelle nationale et internationale afin de nous assurer que les choses changent. Nous devons commencer à examiner d'où viennent bon nombre des dirigeantes du système. J'ai souvent cité l'exemple du Canada qui, il y a 40 ans, a volontairement recruté plus de diplômés universitaires de sexe féminin que de sexe masculin pour pourvoir des postes de premier échelon au sein du gouvernement, et cette décision a porté fruit. Aujourd'hui, beaucoup plus de femmes au Canada occupent des postes de cadres supérieurs qu'ailleurs, et c'est pourquoi je suis une championne convaincue de l'action positive.

Peut-on appliquer ces principes à l'échelle internationale? Pour mettre fin à l'impasse, nous devons trouver des cadres supérieurs — hommes et femmes — au sein du système qui sont prêts à défendre cette cause. Le présent Secrétaire général des Nations Unies a affirmé à de nombreuses reprises qu'il était résolu à placer davantage de femmes dans des postes de cadre supérieur, mais il ne fait aucun doute que ses efforts sont entravés par l'intense politisation de ces processus. En outre, bon nombre de gouvernements présentent uniquement des candidats de sexe masculin.

En ce qui concerne la question de nommer davantage de femmes à des postes supérieurs de maintien de la paix, vers la fin de mon affectation aux Nations Unies, il y avait toute une équipe de femmes à l'échelon du Sous-Secrétaire général, et bon nombre d'entre elles ne pouvaient pas travailler à l'étranger parce que les lieux d'affectation n'étaient pas appropriés pour des familles et qu'elles avaient de jeunes enfants, et cetera.

Sur le terrain, nous avons besoin qu'un plus grand nombre de femmes occupent des postes ayant une autorité politique. Je n'ai pas besoin d'expliquer ces problèmes à votre groupe, et je ne vous présenterai pas mes arguments à leur sujet.

Dans les pays les plus pauvres, nous devons trouver des moyens d'aider les femmes à accéder à des postes d'autorité. Au Burundi, la nouvelle constitution et l'accord de paix comportaient des clauses à cet effet et, par conséquent, il y avait deux fois plus de femmes parlementaires au Burundi que nous en avons au Canada. Le gouvernement a accordé à ces femmes des postes ministériels, et pas simplement pour la forme. La ministre de la Justice était une avocate d'expérience, et la situation était identique dans le domaine de la santé et d'autres domaines. Ce genre d'action positive est important.

Cependant, aux Nations Unies, les progrès accomplis en ce qui concerne la participation des femmes à la haute direction sont insignifiants. Avant de venir ici, j'ai consulté les noms des chefs de mission. Il y a 31 missions, et si l'on inclut les représentants

talking about a hundred people. Three heads of mission are women, two political deputies are women, and two development deputies are women — not a good total.

I also looked up the Security Council resolutions for 2009, and I opened up about 20 country-based resolutions on the UN website — Liberia, Somalia, Sudan, Timor, Afghanistan, et cetera. I looked at how many resolutions refer to actual women's issues and Resolution 1325. Half a dozen or so make a reference to Resolution 1325 in what is called the "preambular paragraphs." In the substantive action paragraphs, one or two had a reference to the protection of women. Only one, Resolution 1880 on the Côte d'Ivoire, dealt in detail with the participation of women in the peace process. Therefore, if Canada is to be on the Security Council, we at least have to start writing better resolutions.

I will wrap up by saying a couple of words on the issue of protection of civilians under which the international community is trying to address the issue of protection of women.

On Saturday, I was in Montreal at a seminar of the University of Montréal on peacekeeping and peace-building. One of the people there was Brigadier-General Thompson, our Canadian Forces Chief of Staff for land operations. He described his own efforts to build up the security-to-civilian ratio in Kandahar; he said the ideal was one security person to twenty population. Security persons include local police, not only external actors.

By this standard, the UN forces in Ituri province in the eastern DRC should be 500,000. The number is 18,000 for the whole country, and we blame the UN because they are not providing enough protection. We are not giving them the resources to provide it. We have not a clue what it takes to address these issues.

Let me also throw in here my own sadness that Canadians do not participate in UN peacekeeping missions. Here we are dealing with women, peace and security, and what is Canada doing? We are not putting our troops into those missions for starters. That is one issue we might look at.

As far as Canada is concerned, yes, I think we should have an action plan. I agree with Mr. Normandin that we are doing a lot even though we do not have the action plan. The people in New York are working hard; we are visible and active.

However, having an action plan is like being Caesar's wife: We have to be virtuous and we have to be seen to be virtuous. The action plan helps us to be seen to be virtuous. I believe in the symbolism of these things; that view is a personal one.

spéciaux du Secrétaire général et les délégués, on compte à peu près 100 personnes, dont trois chefs de mission, deux déléguées politiques et deux déléguées pour le développement de sexe féminin — ce n'est pas un très bon résultat.

J'ai également examiné les résolutions du Conseil de sécurité pour 2009, et j'ai consulté, sur le site Web des Nations Unies, les résolutions d'à peu près 20 pays — le Libéria, la Somalie, le Soudan, le Timor, l'Afghanistan, et cetera. À peu près une demi-douzaine d'entre eux faisaient allusion à la résolution 1325 dans ce qu'on appelle les « paragraphes de préambule ». Dans les paragraphes de fond consacrés aux mesures, un ou deux pays mentionnaient la protection des femmes. Un seul, soit la résolution 1880 concernant la Côte d'Ivoire, traitait en détail de la participation des femmes au processus de paix. Donc, si le Canada devient membre du Conseil de sécurité, il faut au moins que nous commencions à rédiger de meilleures résolutions.

Je vais conclure en disant quelques mots à propos de la question de la protection des civils dans le cadre de laquelle la communauté internationale s'efforce de régler la question de la protection des femmes.

Samedi dernier, j'assistais à un colloque sur le maintien de la paix et sa consolidation à l'Université de Montréal. L'un des participants au colloque était le brigadier-général Thompson, le chef d'état-major des opérations terrestres de nos Forces canadiennes. Il a décrit les efforts qu'il déployait pour accroître le rapport entre les responsables de la sécurité et les civils de Kandahar; il a dit qu'idéalement, il devrait y avoir un responsable de la sécurité par 20 habitants. Le personnel de sécurité ne comprend pas que les forces externes, il englobe également les membres de la police locale.

D'après ce critère, les forces des Nations Unies dans la province de l'Ituri, dans l'Est de la République démocratique du Congo, devraient compter 500 000 personnes. Ils ne sont que 18 000 dans tout le pays, et l'on reproche ensuite aux Nations Unies de ne pas offrir une protection suffisante. Nous ne leur accordons pas les ressources dont ils ont besoin pour le faire. Nous n'avons aucune idée de ce qu'il faut faire pour régler ces questions.

Permettez-moi également de vous dire que je suis attristée de constater que les Canadiens ne participent pas aux missions de maintien de la paix. Nous nous occupons des femmes, de la paix et de la sécurité, et que fait le Canada? Il ne contribue pas à ces missions en fournissant des troupes. Voilà une question que nous pourrions examiner.

En ce qui concerne le Canada, oui, je crois que nous devrions avoir un plan d'action. Je suis d'accord avec M. Normandin. Même en l'absence d'un plan, nous accomplissons beaucoup de choses. Les gens à New York travaillent dur; nous sommes visibles et actifs.

Toutefois, en ayant un plan, nous aurions l'air aussi intègre que la femme de César : nous devons être vertueux et nous devons être perçus comme tels. Un plan d'action nous aiderait à paraître vertueux. Je crois au symbolisme de ces choses; c'est mon point de vue personnel.

We need a clear centre of responsibility in New York, and that is where I think the new gender entity comes in. We need the funding and we need the context of support for women's issues. We have cut funding to all the women's groups in Canada at the same time. Will we now support the international women's issues? We need a balance there.

Let me stop there. We need to be realistic but I think there is a lot more that can be done. I am sorry if I have taken too much time.

The Chair: Thank you, you were excellent. You have so many accomplishments in your résumé. What can I ask you that you do not know?

I want to follow up on what you said about the number of women in UN senior positions, the number of women generally, as the ambassador also talked about, involved in conflict resolution. Can you give us an evaluation of the UN's success to date in mainstreaming gender issues and perspectives in its work? Can you give us your view on that issue?

Ms. McAskie: It varies depending on the issue. The UN is a complicated place. The UN Secretariat is focused on the political and security agenda. There, to be honest, I think they have a long way to go before the concept of gender is mainstreamed. That has to come from the top level.

The top level, by and large, is male-oriented, and the people surrounding the Secretary-General are men at the top level. The heads of departments, with the exception of one or two, are men, and there are not many women in senior positions.

There is a much better record in the development agencies like the UN Development Programme, UNICEF, UN High Commissioner for Refugees and the World Food Programme.

The Chair: Not at the top level?

Ms. McAskie: At the top level. The head of World Food Programme is a woman; the head of UNICEF is a woman; the head of UN Development Programme is a woman and, of course, the head of United Nations Development Fund for Women, UNIFEM, is a woman — it has to be. Sorry, guys, you cannot apply for that job.

The Chair: Do you see any policies or practices that can be improved with regard to mainstreaming, outside of the development agencies you have mentioned, to reach the higher levels?

Ms. McAskie: A lot of it is attitude, chair. The Secretary-General makes the right noises — I will appoint more women. In his first year or two, he appointed one in Liberia. I discovered it

Il faut qu'il existe à New York un centre de responsabilité manifeste et, à mon avis, c'est là qu'entre en jeu la nouvelle organisation chargée d'étudier les questions liées au genre. Nous avons besoin de fonds et d'un cadre de soutien pour les questions féminines. Nous avons réduit le financement que nous accordions à toutes les organisations féminines en même temps? Allons-nous maintenant appuyer les questions féminines à l'échelle internationale? Il faut rééquilibrer les choses.

Permettez-moi de m'arrêter ici. Nous devons être réalistes, mais je pense que nous pouvons faire beaucoup plus. Si j'ai pris trop de temps, je m'en excuse.

La présidente : Merci, vous avez fait un excellent exposé. Votre curriculum vitae comporte tellement de réalisations. Que pourrais-je vous demander que vous ne sachiez déjà?

J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit au sujet du nombre de femmes qui occupent des postes supérieurs aux Nations Unies, du nombre de femmes qui, comme l'ambassadeur l'a également mentionné, participent en général à la résolution des conflits. Pouvez-vous évaluer la mesure dans laquelle l'ONU réussit à intégrer les questions et les perspectives liées au genre dans ses travaux? Pourriez-vous nous donner votre opinion à ce sujet?

Mme McAskie : Cela varie en fonction des enjeux. L'ONU est une organisation complexe. Le Secrétariat des Nations Unies s'occupe surtout des questions liées à la politique et à la sécurité. Pour être honnête, je pense qu'il y a encore beaucoup à faire avant que la notion de genre soit intégrée au Secrétariat. L'initiative doit être prise à l'échelon supérieur.

Dans l'ensemble, l'échelon supérieur est un univers très masculin et les gens haut placés qui entourent le Secrétaire général sont des hommes. Les chefs de division sont également des hommes, à l'exception d'un ou deux d'entre eux, et peu de femmes occupent des postes supérieurs.

À cet égard, les organismes de développement, comme le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme alimentaire mondial, ont un bien meilleur bilan.

La présidente : Pas à l'échelon supérieur?

Mme McAskie : Oui, à l'échelon supérieur. Les personnes à la tête du Programme alimentaire mondial, du Programme des Nations Unies pour le développement et de l'UNICEF sont des femmes et, bien entendu, le chef du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, l'UNIFEM, est une femme — c'est obligatoire. Désolée, les gars, vous ne pouvez pas postuler pour cet emploi.

La présidente : Si l'on exclut de notre propos les organismes de développement dont vous avez parlé, y a-t-il des politiques et des pratiques qui pourraient être améliorées dans les autres divisions de façon à mieux intégrer la notion de genre?

Mme McAskie : C'est en grande partie une question d'attitude, madame la présidente. Le Secrétaire général envoie le bon message — je nommerai davantage de femmes. Au cours de la

was because the president of Liberia is a woman and she told him he had to send a woman. There are a couple more now.

It is hard for him. There are not obviously women in the process. The men are there at the table. In the past, the old boy network was operating.

As a head of mission, I was one of only about five or six in the history of the UN. However, when we dig down, at this meeting I attended of women mediators in Nairobi that was run by the Humanitarian Dialogue Centre for the Oslo Forum — and I have been involved in these issues — I was blown away by these women that they had found. These women had worked on both sides of the Uganda conflict, women who had crossed over to work with Joseph Kony so that they could bring him to the table and bring the issues to the table, incredibly brave women. They are out there.

They have to be found, but then they have to be trained. They are not necessarily UN diplomats. They do not necessarily have the university background or the international experience, but they have the skill, the smarts and the experience in the trenches.

The Chair: Do you know whether the UN is planning to train the African Union in its peacekeeping operations on Resolution 1325 and Resolution 1820?

Ms. McAskie: My understanding is that these resolutions are included. The UN brings in a lot of organizations that help, including Canadian organizations like the Pearson Peacekeeping Centre. They are involved in the training of African troops, funded by Canada, the UN and the Germans, et cetera. A lot of work is taking place, but whether Resolution 1325 is a flag under which everyone marches, I would not go that far.

The Chair: Are you surprised Canada does not have an action plan or has not engaged in one?

Ms. McAskie: Not many people do. I think the issue now is — I am sure you will come up with recommendations — to make a strong recommendation that whatever the reasons we have not gotten there, we do it now.

I believe in the symbolism of these things. I am not a bureaucrat for nothing. I believe if we have the right processes and strategic structures in place that hold people's toes to the fire, and if we properly use these tools, they can help bring progress. They are useful. They are not the only tools but they are useful.

Senator Jaffer: I want to thank you for coming; it is a real privilege to have you here with us. I know I speak for all my colleagues that we are proud of what you accomplished for us when you represented the UN.

première ou de la deuxième année de son mandat, il en a nommé une au Libéria. J'ai découvert qu'il l'avait fait parce que la présidente du Libéria est une femme et qu'elle avait exigé qu'il lui envoie une femme. Il y en a quelques-unes de plus maintenant.

C'est difficile pour lui. Manifestement, aucune femme ne participe au processus. Ce sont des hommes qui s'assoient à la table. Dans le passé, c'était le réseau des anciens qui primait.

En tant que chef de mission, j'étais l'une des seules cinq ou six femmes à avoir accédé à ce poste. Cependant, lorsque j'ai assisté à la réunion des médiatrices, tenue à Nairobi et organisée par le Centre pour le dialogue humanitaire dans le cadre du forum d'Oslo — je me suis intéressée de près à ces enjeux —, j'ai été stupéfiée de constater le genre de femmes qu'on pouvait trouver quand on fouillait un peu. Ces femmes incroyablement braves avaient œuvré des deux côtés du conflit en Ouganda; elles avaient franchi le fossé qui séparait les deux groupes pour traiter avec Joseph Kony et l'amener à la table des négociations. Ces femmes existent.

Il faut les trouver, mais il faut ensuite les former. Ce ne sont pas nécessairement des diplomates des Nations Unies. Elles n'ont pas nécessairement fait des études universitaires et n'ont pas nécessairement de l'expérience à l'échelle internationale, mais elles ont les compétences, le jugement et l'expérience nécessaires pour travailler dans les tranchées.

La présidente : Savez-vous si l'ONU planifie d'offrir à l'Union africaine de la formation sur les résolutions 1325 et 1820 pour l'aider dans ses opérations de maintien de la paix?

Mme McAskie : Je crois comprendre que ces résolutions font partie de la formation. L'ONU envoie beaucoup d'organisations à la rescousse, dont des organisations canadiennes comme le Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix. Elles participent à la formation des troupes africaines, et elles sont financées par le Canada, les Nations Unies, l'Allemagne, et cetera. Beaucoup d'efforts sont déployés, mais je n'irais pas jusqu'à dire que tout le monde brandit la bannière de la résolution 1325.

La présidente : Êtes-vous surprise de constater que le Canada n'a pas de plan d'action, et qu'il n'a pas entrepris d'en élaborer un?

Mme McAskie : Peu de gens en ont un. À mon avis, il ne reste plus qu'à recommander fortement — ce que vous allez faire, j'en suis sûre — que nous en élaborions un maintenant, peu importe les raisons qui nous ont empêchés de le faire avant.

Je crois que ces choses sont symboliques. Je ne suis pas une bureaucrate pour rien. Je pense que, si nous élaborons les bons processus et mettons en place les bonnes structures stratégiques qui nous permettent d'exercer de manière continue des pressions sur les gens, et que nous utilisons ces outils de façon appropriée, ils peuvent nous aider à réaliser des progrès. Ils sont utiles. Ce ne sont pas les seuls outils à notre disposition, mais ils sont utiles.

Le sénateur Jaffer : Je veux vous remercier d'être venue; c'est un véritable privilège de vous avoir parmi nous. Je sais que je parle au nom de tous mes collègues quand je vous dis que nous sommes fiers du travail que vous avez accompli pour nous lorsque vous travailliez comme représentante des Nations Unies.

I will play a bit of a devil's advocate. You said that a real bugbear for you was that we do not participate in the UN peacekeeping. We provide resources, for example we provided resources in Darfur, but they were limited resources.

The argument that was used when I was around there was that we are able to do a more effective job with the North Atlantic Treaty Organization, so we are playing a role. I want to hear your view, if you are able to say.

Ms. McAskie: I am delighted to give my view. That subject was a topic of the seminar in Montreal on Friday and Saturday. One of the drafters of Brahimi Report, William Durch, was there; Jean-Marie Guéhenno, former head of peacekeeping was there; Paul Heinbecker, Canada's former ambassador in the UN was there; and Brigadier-General Thompson was there. It was a thorough discussion.

I recommend a report that has been recently released by the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, CDFAI. It is called *Whatever Happened to Peacekeeping?* It was written by Jocelyn Coulon at the University of Montreal. If you Google Jocelyn Coulon and peacekeeping report, it will come up. It is a brilliant report; it is a summary of UN peacekeeping, Canadian involvement in peacekeeping and why Canada should go back to peacekeeping. I fully support the report 100 per cent.

In the report, he says that there have been many UN missions. The studies put out by the Human Security Centre at Simon Fraser University in Vancouver have shown the extent to which the number of wars have been reduced around the world due to a number of reasons, including international mediation, but also UN peacekeeping.

The Canadian military views UN peacekeeping in a certain way because of what happened in Rwanda, Somalia and Bosnia. Those are three examples out of 50 or 60. We remember the bad; we do not remember the good.

We have gone into NATO because we know people there. We like to work with our friends. The Americans support NATO. We like to work with the Americans. There is nothing wrong with that. However, we have done it at a time when we have also pulled out of the United Nations.

Most western countries have stopped participating in UN peacekeeping operations. They then criticize UN peacekeeping, saying these operations are run by people who do not know what they are doing. I do not feel they have a right to make such criticisms without participating.

There is a feeling I have after reading the press and hearing recent political statements that too many people in Ottawa think the UN is some "other." The UN is us. We created it and we ignore it at our peril. It is the only truly international mechanism

Je vais me faire un peu l'avocate du diable. Vous avez dit qu'une des choses qui vous dérangent beaucoup, c'était le fait que nous ne participions pas aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Nous fournissons des ressources, comme nous l'avons fait, par exemple, au Darfour, mais ces ressources sont limitées.

L'argument qu'on avançait à l'époque où j'étais là, c'est que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord nous permettait d'intervenir plus efficacement. Nous étions donc en mesure de jouer un rôle. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, si vous pouvez vous permettre de nous le dire.

Mme McAskie : Je suis ravie de vous donner mon opinion. Cette question a été abordée le vendredi et le samedi du colloque de Montréal. L'un des auteurs du rapport Brahimi, William Durch, était là, de même que Jean-Marie Guéhenno, ancien dirigeant des opérations de maintien de la paix, Paul Heinbecker, ancien ambassadeur du Canada à l'ONU et le brigadier-général Thompson. La question a été discutée à fond.

Je vous recommande de lire un rapport publié récemment par le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, le CDFAI. Il est intitulé *Qu'est-il advenu du maintien de la paix?* et a été rédigé par Jocelyn Coulon de l'Université de Montréal. Si vous utilisez le moteur de recherche Google pour trouver les termes « Jocelyn Coulon » et « rapport » et « maintien de la paix », il s'affichera. C'est un excellent rapport; il donne un aperçu des opérations de maintien de la paix de l'ONU, de la contribution du Canada au maintien de la paix et des raisons pour lesquelles le Canada devrait recommencer à maintenir la paix. J'appuie complètement le rapport.

Dans le rapport, il explique que les Nations Unies ont mené de nombreuses missions. Des études publiées par le Human Security Centre de l'Université Simon Fraser à Vancouver montrent que plusieurs facteurs, dont la médiation internationale, mais aussi les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ont contribué à réduire le nombre de guerres à l'échelle mondiale.

Les militaires canadiens ont une mauvaise opinion des missions de maintien de la paix des Nations Unies en raison de ce qui s'est passé au Rwanda, en Somalie et en Bosnie. Il s'agit de trois exemples sur 50 ou 60. On se souvient des opérations qui ont mal tourné, mais non de celles qui ont eu des effets bénéfiques.

Nous faisons affaire avec l'OTAN parce que nous connaissons des gens au sein de cette organisation. Nous aimons travailler avec nos amis. Les Américains soutiennent l'OTAN et nous aimons collaborer avec eux. Il n'y a pas de mal à cela. Toutefois, notre participation aux missions de l'OTAN a coïncidé avec notre retrait de celles des Nations Unies.

La plupart des pays occidentaux ont arrêté de participer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ils les critiquent ensuite en disant qu'elles sont menées par des gens incompetents. Je ne crois pas qu'ils ont le droit de les critiquer ainsi sans y participer.

Après avoir lu les journaux et avoir entendu récemment des déclarations politiques, j'ai l'impression que trop de gens à Ottawa considèrent l'ONU comme une entité étrangère. Nous faisons partie de l'ONU. Nous avons créé cette organisation et

for peace and security. Either we want it to work or we do not. If we do not, that situation can have a serious and negative consequence for Canada and the Western powers.

NATO is not necessarily more effective. It is better equipped and it is better at delivering the sharp end, in the military sense. There is no question about that. I had lunch with some NATO ambassadors in Brussels once and they asked why we do not love them in New York. I told them that they walked away from the UN and then criticized it. One can only criticize them if one is part of it.

There is no reason why NATO cannot work in coalitions within the UN, and provide assistance to it. This situation is changing, by the way. President Obama has talked to troop-contributing countries in the UN and said the United States will be back. He has not said how or what that means. The Canadian military likes to follow the U.S. military.

I heard again the rumour that the Congo is next. It is interesting. Students at the University of Ottawa asked me in a lecture I gave on Thursday if that was true. I said I did not know. I recently came back from two months in Mexico. What do I know?

It is important for Canadians to go back into the UN and help bolster it. The concept of peacekeeping in the UN between 1995 and 2005 is night and day; it is unrecognizable. For the Canadian military to be stuck in the 1995 view of what the UN is all about is nothing short of wilful blindness, in my view. Given the experiences the Canadian military has built up over the last few years, I think they will be a tremendous asset to UN affairs.

Senator, you say, however, that we pay our share to the UN and whatever. Sure, we pay our share; yes, we help out a bit. However, where were the NATO members when the Security Council passed a resolution for a UN mission in Darfur? There was press for years about the hellhole that Darfur was. A resolution finally passed through the Security Council and the head of peacekeeping could not get a single attack helicopter out of any Western government. He could not provide lift, did not have enough troops and the troops he had did not have the lift to take them there.

The Western countries said they like NATO better and yet they are prepared to criticize the UN on Darfur. There is a major disconnect there.

Senator Jaffer: I could say so much because I was involved in that issue. However, I want to talk about something I have been struggling with, and you mentioned it. I think we can make recommendations on the issue. You mentioned Joseph Kony and the women, and we all know Betty Bigombe's work.

nous l'ignorons à nos risques et périls. C'est le seul mécanisme véritablement international qui vise à assurer la paix et la sécurité. Soit nous voulons qu'il fonctionne, soit nous ne le voulons pas. Si nous ne le voulons pas, cette situation pourrait avoir de graves conséquences pour le Canada et les puissances occidentales.

L'OTAN n'est pas nécessairement plus efficace. Elle est mieux équipée et mieux préparée à frapper sur le plan militaire. Cela ne fait pas de doute. Un jour, j'ai déjeuné avec des ambassadeurs de l'OTAN à Bruxelles, et ils m'ont demandé pourquoi on ne les appréciait pas à New York. Je leur ai répondu qu'ils avaient quitté l'ONU pour la critiquer ensuite. Selon moi, on peut seulement la critiquer si l'on en fait partie.

Il n'y a aucune raison pour que l'OTAN ne forme pas de coalitions au sein de l'ONU et ne lui vienne pas en aide. En passant, cette situation est en train d'évoluer. Le président Obama a parlé aux pays qui fournissent des troupes à l'ONU, et leur a dit que les États-Unis seraient bientôt de retour. Toutefois, il n'a pas mentionné de quelle manière ou ce que cela signifiait exactement. Les militaires canadiens aiment imiter leurs homologues américains.

J'ai entendu de nouveau la rumeur selon laquelle le prochain conflit aurait lieu au Congo. C'est intéressant. Durant le cours que j'ai donné jeudi, les étudiants de l'Université d'Ottawa m'ont demandé si c'était vrai. Je leur ai dit que je l'ignorais. Je suis revenue récemment du Mexique où j'ai passé deux mois, alors qu'est-ce que j'en sais?

Il est important que les Canadiens réintègrent l'ONU et contribuent à la soutenir. Depuis 1995, la notion de maintien de la paix à l'ONU a beaucoup changé; elle n'a plus rien en commun avec celle de 2005. À mon sens, lorsque les militaires canadiens s'obstinent à envisager l'ONU telle qu'elle était en 1995, ils font preuve d'aveuglement volontaire. Compte tenu de l'expérience que les militaires canadiens ont acquise au cours des dernières années, je pense qu'ils représenteront un extraordinaire atout pour les Nations Unies.

Toutefois, sénateur, vous soutenez que nous payons notre part à l'ONU et le reste. Bien sûr, nous la payons; oui, nous aidons un peu. Cependant, où étaient les membres de l'OTAN lorsque le Conseil de sécurité a adopté une résolution pour une mission au Darfour? La presse a passé des années à décrire le lieu infernal que représentait le Darfour. Le Conseil de sécurité a fini par adopter une résolution à cet égard, et le chef des opérations de maintien de la paix n'a même pas réussi à obtenir un seul hélicoptère d'attaque auprès des gouvernements occidentaux. Il n'avait pas suffisamment de troupes, et il ne pouvait même pas transporter celles qu'il avait là-bas.

Les pays occidentaux disent qu'ils préfèrent travailler avec l'OTAN et, pourtant, ils sont prêts à critiquer l'intervention des Nations Unies au Darfour. Il y a quelque chose qui cloche là-dedans.

Le sénateur Jaffer : Je pourrais en dire long à ce sujet parce que je me suis occupée de cette question. Toutefois, je veux parler de quelque chose que j'ai du mal à comprendre et dont vous avez parlé. Je pense que nous pourrions formuler des recommandations à cet égard. Vous avez mentionné Joseph Kony et les femmes, et nous sommes tous au courant du travail accompli par Betty Bigombe.

My theory is that women normally want to make change work out of the system. You said many times that you are not within the bureaucracy so you can say something. Women do not tend to be within a bureaucracy, so they are not appointed to the UN. We need to create a place for women who are the activists to come into the UN.

You worked with those women in the work you are doing. Can you share with us how you think we can involve them because their countries will not appoint them.

Ms. McAskie: We have to be thorough in our investigations in identifying these women and helping to train them in filling in the gaps in experience, background and training. Then, we have to put pressure on the UN; we have to bring a few countries together to put pressure on the Secretary-General to bring in women. The Secretary-General is the secretary of the member states of the United Nations, and certain United Nations member states have more power than others. If they tell him to do something, he will listen.

I do not mean that in a negative sense. It is his job to be sensitive to the needs and desires of member states. It is the way organizations work.

As I said, there is a follow-up process. I will go to Oslo in June for the annual mediators' forum run by the Norwegian government. The forum will look at the outcome of these studies of women peace administrators and peace mediators in Asia, Africa and other places around the world. The forum will come out with strong recommendations. I suggest you follow that process. There is a website: www.osloforum.org.

I suggest that Canada take a look at Norway. You have heard this before. A country of 3 million people has managed to put money strategically into peace and security in a way that makes an enormous difference.

The Chair: Thank you so much. I agree about Norway.

Senator Nancy Ruth: Ms. McAskie, thank you for coming. Besides suggesting that we, in our recommendations, have an action plan on Resolution 1325, what else do you suggest we put in our recommendations? Good, you have a list!

Ms. McAskie: When I finished, I said a couple of quick summary points. I will elaborate on them. At the end, I put "Canada" and "action plan" there. It was great coming at four o'clock, by the way. I was able to see Mr. Normandin and Ms. Sinclair. They are my friends and I admire their work, but it gave me a chance to think about a few things.

À mon avis, les femmes veulent habituellement que les changements soient effectués à l'extérieur du système. Vous avez dit à plusieurs reprises que vous n'apparteniez plus à la bureaucratie et que, par conséquent, vous étiez en mesure d'exprimer vos opinions. Habituellement, les femmes ne font pas partie de la bureaucratie. C'est pourquoi elles ne sont pas nommées au sein des Nations Unies. Il nous faut créer à l'ONU un groupe où les activistes seraient les bienvenues.

Vous avez collaboré avec ces femmes dans le cadre de votre travail. Pouvez-vous nous indiquer comment, selon vous, nous pourrions les faire participer au processus en dépit du fait que leur pays ne les nommera pas à des postes?

Mme McAskie : Nous devons être très méthodiques lorsque nous faisons enquête sur ces femmes et nous devons les aider à combler leurs lacunes en matière d'expérience, d'études et de formation. Ensuite, nous devons exercer des pressions sur l'ONU; nous devons solliciter l'aide de quelques pays pour forcer le Secrétaire général à intégrer ces femmes. Ce dernier est le secrétaire des États membres des Nations Unies, et certains États ont plus de pouvoir que les autres. S'ils lui demandent de faire quelque chose, il obtempérera.

Je ne dis pas cela de manière négative. C'est son travail d'être à l'écoute des besoins et des désirs des États membres. C'est ainsi que les organisations fonctionnent.

Comme je l'ai dit, il y aura un processus de suivi. J'irai à Oslo en juin pour assister au forum annuel des médiateurs que le gouvernement norvégien organise. Au cours du forum, nous examinerons les résultats des études portant sur les administratrices et les médiatrices de la paix en Asie, en Afrique et à d'autres endroits partout dans le monde. Les participants au forum formuleront de sérieuses recommandations. Je suggère que vous suiviez ce processus. L'adresse du site Web à consulter est la suivante : www.osloforum.org.

Je recommande au Canada d'observer les mesures que prend la Norvège. On vous a déjà fait cette recommandation auparavant. Un pays de trois millions d'habitants a réussi à investir, de manière stratégique, des fonds dans la paix et la sécurité qui ont un effet extrêmement bénéfique.

La présidente : Merci beaucoup. Je suis d'accord avec vous à propos de la Norvège.

Le sénateur Nancy Ruth : Madame McAskie, je vous remercie de votre présence. En plus de proposer que nous recommandions l'élaboration d'un plan d'action relatif à la résolution 1325, que suggèreriez-vous que nous ajoutions à nos recommandations? Bien, vous avez préparé une liste!

Mme McAskie : Lorsque j'ai terminé, j'ai mentionné quelques points abrégés. Je vais vous donner de plus amples renseignements à leur sujet. À la fin, j'ai inscrit les mots « Canada » et « plan d'action ». En passant, je suis ravie d'être arrivée à 16 heures. Ainsi, j'ai été en mesure de voir M. Normandin et Mme Sinclair. Ce sont mes amis et j'admire leur travail, mais cela m'a également permis de réfléchir à certaines choses.

It question is an excellent one, senator. I noticed that the civil servants were a lot more deferential than I am but please do not think I am not.

I think we need a clear centre of responsibility, both in the UN and in Canada. I think it is important. These things cannot be left only to the individual will of different parts of the system. In the years I worked for the Canadian government, I saw the whole issue of women's responsibility for women's issues come up and then fade away, and there is a problem there.

The problem goes back to what I said at the beginning about the social context of how women's issues are dealt with. Women's issues are secondary. They are not only seen as secondary but are dealt with in a secondary way. We still do not get it. Resolution 1325 is not about the fact that we need more women at the table and that women are raped in war.

Resolution 1325 cannot be implemented unless we understand that women and men are not equal partners in society, anywhere in the world. In Canada, we have made enormous gains. Therefore, we forget there is still an issue there. Canada could be leading the world because of what we have achieved in these areas. However, instead we listen to outfits like REAL Women that say men includes women. Why do they not call themselves REAL Men, then? I am quoting someone else; that idea is not original.

I think we still need a watchdog, and a senior one at the cabinet table, senators. We need a strong watchdog, a watchdog with teeth and money, and we need it in the UN.

Going back to what I said about the resolution, peacekeeping missions and resolutions have hundreds of thousands, if not billions, of dollars attached to them. Women, peace and security have zero dollars attached to them. Requests to governments have sanctions attached to them. Women, peace and security have no sanctions attached to them. The other thing we can do is push hard to have this gender entity up and running in New York.

The Peacebuilding Commission came out of the same summit document, 2005, and we were criticized because they took six months to be up and running after the resolution. With the gender entity, they do not even have a proper resolution in five years. It is appalling.

Canada can certainly put more women at the peace table; we can make an effort to find women, and not only Canadians but women from around the world, and we can support the women who are there.

I will conclude with one little beef. When I was head of the Burundi mission, I was the only woman in the system with a mandate from Chapter VII of the United Nations Charter. I was the only Canadian head of mission in the system. At the time,

C'est une excellente question, sénateur. J'ai remarqué que les fonctionnaires étaient beaucoup plus respectueux envers vous que je ne le suis, mais je vous prie de ne pas en conclure que j'ai moins de respect pour vous.

J'estime que nous avons besoin d'un centre de responsabilité manifeste tant aux Nations Unies qu'au Canada. Je pense que c'est important. Ces questions ne peuvent pas être laissées à la merci de diverses parties du système. Au cours des années où j'ai travaillé pour le gouvernement du Canada, j'ai constaté que toute la question de la responsabilité des femmes à l'égard des questions féminines était soulevée, puis oubliée ensuite, et cela représente un problème.

Ce problème nous ramène à ce que j'ai dit au début à propos du contexte social dans lequel les questions féminines sont abordées. Celles-ci sont secondaires. Elles ne sont pas seulement considérées comme telles, elles sont traitées comme telles. Nous ne saisissons toujours pas le problème. La résolution 1325 n'a rien à voir avec le fait qu'il faut davantage de femmes à la table des négociations et que les femmes sont violées en temps de guerre.

Il est impossible de mettre en œuvre la résolution 1325 à moins de comprendre que les femmes et les hommes ne sont pas des partenaires égaux dans la société, où que ce soit dans le monde. Au Canada, nous avons fait des avancées considérables. Par conséquent, nous oublions que c'est toujours un problème. Nos réalisations dans ce domaine pourraient faire du Canada un chef de file mondial. Cependant, nous écoutons plutôt des entités comme REAL Women of Canada qui disent que les hommes englobent les femmes. Pourquoi ne s'appellent-ils pas REAL Men, alors? Je cite quelqu'un d'autre; cette idée n'est pas de moi.

Je crois que nous avons toujours besoin d'un chien de garde, et un qui soit haut placé au cabinet, mesdames et messieurs les sénateurs. Nous avons besoin d'un chien de garde fort, avec de l'argent et du mordant, et nous en avons besoin à l'ONU.

Pour en revenir à ce que j'ai dit au sujet de la résolution, les missions de maintien de la paix et les résolutions sont assorties de centaines de milliers, voire de milliards, de dollars, tandis que les femmes, la paix et la sécurité n'obtiennent aucun financement. Les demandes aux gouvernements sont assorties de sanctions, mais pas les femmes, la paix et la sécurité. L'autre chose que nous pouvons faire est d'exercer des pressions pour que cette entité chargée de la question de l'égalité des sexes soit mise sur pied à New York.

La Commission de consolidation de la paix est ressortie du même document du sommet, en 2005, et on nous a critiqués parce qu'il a fallu six mois pour qu'elle soit fonctionnelle après la résolution. Avec cette entité chargée de la question de l'égalité des sexes, ils n'ont même pas de résolution adéquate en cinq ans. C'est consternant.

Le Canada peut certainement déléguer plus de femmes à la table des négociations sur la paix; nous pouvons faire un effort pour trouver des femmes, tant des Canadiennes que des femmes du monde entier, et nous pouvons appuyer les femmes qui sont là.

Je vais terminer avec une petite plainte. Lorsque j'étais à la tête de la mission au Burundi, j'étais la seule femme dans le système investie d'un mandat du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. J'étais la seule chargée de mission canadienne dans le

Canada was co-chair with the Netherlands of the conference on the African Great Lakes. Burundi was to be the first success story coming out of that process. I thought I had friends in Ottawa. I came to Ottawa and went to see Bill Graham, whom I had known when he was chair of the Parliamentary Standing Committee on Foreign Affairs and who was then Minister of National Defence. I went to see Pierre Pettigrew and friends in Department of Foreign Affairs and the Privy Council Office. I said it does not look good at the UN that they were giving me nothing; no development, and no political and military support. I said, send me a couple of people. I have five battalions. None of them speak French, let alone Kirundi. I have a whole slew of military observer positions; you could fill two, three, four or five, or you could give me political support or development money.

I received nothing — zero. I came back twice and asked. We do not have a history of supporting our own in the international system, but maybe we can start by supporting some of the women out there.

Senator Mitchell: This discussion has been interesting.

Not to beat the proverbial dead horse, but I am interested in how we can structure, if we had a plan, the implementation and administration leadership of Resolution 1325 in Canada. You mentioned the need to have intense units in Canada and the UN.

Would you put the units in a given department? Would you make it a secretariat? Would you make it a special officer unique to Parliament? What departments would you have as representation, and how would you bring in involvement of non-governmental organizations and expertise from the private sector?

Ms. McAskie: It is not something to which I have given a lot of thought. Ideally, I would like to see it run out of a status-of-women-type operation, but I am realistic enough to know that position has not had, in the past or the present, a lot of clout. Also, if they have diffuse responsibilities, they have no responsibility.

I would put responsibility more in the Department of Foreign Affairs and International Trade than in the Department of National Defence because the issue is political, and it is about political will. Prior decisions would have to be made that we would be prepared to put money into it. If we have a UN Security Council resolution that does not mandate and assess budgetary contribution from member states, then it depends on voluntary funds from governments. Perhaps you can ginger up the Dutch and the Norwegians, and maybe now the Americans, given their greater interest in the UN, and a couple of other countries and create a fund to implement Resolution 1325. You can do a lot with small amounts of money.

système. À l'époque, le Canada coprésidait la conférence sur la région des Grands Lacs en Afrique avec les Pays-Bas. Le Burundi devait être le premier exemple de réussite à découler de ce processus. Je croyais avoir des amis à Ottawa. Je suis venue ici et j'ai rencontré Bill Graham, que j'avais connu lorsqu'il présidait le Comité parlementaire permanent des affaires étrangères et qui était alors ministre de la Défense nationale. Je suis allée voir Pierre Pettigrew et des amis au ministère des Affaires étrangères et au Bureau du Conseil privé. Je leur ai dit que ça ne paraissait pas bien à l'ONU qu'ils ne me donnent rien, ni développement, ni appui politique ou militaire. Je leur ai demandé de m'envoyer deux ou trois personnes. J'ai cinq bataillons. Aucun d'entre eux ne parle français, encore moins le kiroundi. J'ai toute une série de postes d'observateurs militaires; vous pourriez en pourvoir deux, trois, quatre ou cinq, ou vous pourriez m'offrir un appui politique ou une aide au développement.

Je n'ai rien reçu — rien du tout. J'ai même redemandé. Nous n'avons pas l'habitude d'appuyer les nôtres dans le système international, mais peut-être que nous pouvons commencer en appuyant une partie des femmes qui s'y trouvent.

Le sénateur Mitchell : Cette discussion a été intéressante.

Sans vouloir m'acharner, je suis intéressée à savoir, si nous avons un plan, comment nous pourrions structurer la responsabilité de la mise en œuvre et de l'administration de la résolution 1325 au Canada. Vous avez mentionné le besoin d'avoir des unités intensives au Canada et à l'ONU.

Placeriez-vous les unités dans un ministère donné? En feriez-vous un secrétariat? En feriez-vous un agent spécial unique au Parlement? Quels ministères vous aimeriez qui soient représentés, et comment vous y prendriez-vous pour faire participer les organisations non gouvernementales et les experts du secteur privé?

Mme McAskie : Ce n'est pas une question à laquelle j'ai beaucoup pensé. Idéalement, j'aimerais qu'elle soit gérée par un type d'opération sur la condition féminine, mais je suis suffisamment réaliste pour savoir que cette position n'a jamais eu beaucoup d'influence. Par ailleurs, si leurs responsabilités sont diffuses, elles n'en ont aucune.

Je confierais plutôt la responsabilité au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qu'au ministère de la Défense nationale, car il s'agit d'une question politique, elle concerne la volonté politique. Il serait nécessaire de prendre au préalable des décisions auxquelles nous serions prêts à consacrer du financement. Si nous avons une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU qui ne mandate ni n'évalue la contribution budgétaire des États membres, alors l'on dépend des contributions volontaires des gouvernements. Peut-être que vous pouvez encourager les Néerlandais et les Norvégiens, et maintenant peut-être aussi les Américains, compte tenu de leur plus grand intérêt dans l'ONU, et deux ou trois autres pays pour créer un fonds de mise en œuvre de la résolution 1325. Vous pouvez faire bien des choses avec de petites sommes d'argent.

If you create a responsibility centre in the government, you need to provide it with money that it then could pass through the UN coffers. You also need to think about how these resolutions are drafted. If Canada wins election to the Security Council, you can make that one of the government's objectives.

I remember being at the Canadian International Development Agency, CIDA, at the time that Canada was about to be elected to the Security Council last time. There was an interdepartmental process that worked out what our big objectives were, and that was when we launched the whole human security objective. That process has been a raging success and Canada is on the map for it.

What will be our big objective when we join the Security Council? I do not know because I am not privy to discussions inside government. It does not have to be one objective; it can be a series of them. You can add women, peace and security to that list for our tenure on the Security Council.

Senator Mitchell: I am interested in climate change. There is evidence that climate change is creating wars, and wars have a different impact on women than they do on men. Are you aware of literature that addresses the issue of differential impacts on women due to climate change, even without war?

Ms. McAskie: I do not have anything obvious at my fingertips, but one can point to what is happening with agriculture in Africa, for example; the increase in droughts and use of land and water, et cetera. There is so much.

I am a bit of a cynic about this issue now — not a cynic because I am an optimist, and I believe in hope in the world, or we would not be where we are. However, it would not take much more than the cost of a week's worth of the war in Iraq to fix those problems.

People say that when we come out of Afghanistan militarily, we will spend our money on governance. We will not put \$11 billion into development in Afghanistan. There is no such thing as the peace dividend. From my peace-building years in the UN, one of my favourite quotes was, "Eight billion dollars for peacekeeping?" In relation to how much money the world spends on war, \$8 billion is not a lot of money, but in relation to what it spends on peace-building, it is a tremendous amount of money. How can we create a peacebuilding commission and not give it the ability to invest the hundreds of millions of dollars needed to sustain the peace and prevent us from having to come back again in five years?

The money is not there. Louise Arbour gave a brilliant speech on economic and social rights as human rights. She made the case that until we see those things as rights in the same way as we see

Si vous créez un centre de responsabilités au sein du gouvernement, vous devez lui verser du financement qu'il pourra ensuite faire passer par les coffres de l'ONU. Il vous faut aussi penser à la façon dont ces résolutions sont rédigées. Si le Canada remporte l'élection au Conseil de sécurité, vous pourriez en faire l'un des objectifs du gouvernement.

Je me souviens d'avoir été à l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, la dernière fois que le Canada était sur le point d'être élu au Conseil de sécurité. Il y avait un processus interministériel qui déterminait nos grands objectifs, et c'est à ce moment-là que nous avons lancé toute la question de notre objectif au plan de la sécurité humaine. Ce processus a obtenu un succès retentissant et a donné une visibilité au Canada.

Quel sera notre grand objectif lorsque nous adhérons au Conseil de sécurité? Je l'ignore puisque je ne participe pas aux discussions gouvernementales. Il n'est pas nécessaire que ce ne soit qu'un seul objectif; il peut y en avoir toute une série. Vous pouvez ajouter les femmes, la paix et la sécurité à la liste pour notre mandat au sein du Conseil de sécurité.

Le sénateur Mitchell : Je m'intéresse aux changements climatiques. Nous disposons de preuves selon lesquelles les changements climatiques sont à l'origine de guerres, et les guerres n'ont pas la même incidence sur les femmes que sur les hommes. Savez-vous s'il y a des documents qui s'intéressent à la question des répercussions différentes sur les femmes en raison des changements climatiques, même sans conflit?

Mme McAskie : Il ne me vient aucun titre évident, mais l'on peut penser à ce qui se produit en Afrique au plan agricole, par exemple; la hausse du nombre de sécheresses et l'utilisation des terres et de l'eau, et cetera. Il y a tant de choses.

Je suis un peu cynique à ce sujet maintenant — je ne suis pas cynique, car je suis optimiste et je crois qu'il y a de l'espoir dans le monde, ou nous ne serions pas là où nous sommes. Par contre, il ne faudrait pas beaucoup plus que le coût d'une semaine de guerre en Irak pour régler ces problèmes.

Les gens disent que lorsque nos militaires auront quitté l'Afghanistan, nous consacrerons notre argent à la gouvernance. Nous n'injecterons pas 11 milliards de dollars dans le développement de l'Afghanistan. Les dividendes de la paix n'existent pas. Quand j'œuvrais dans le secteur de la consolidation de la paix à l'ONU, une de mes citations préférées était la suivante : « 8 milliards de dollars pour le maintien de la paix? » En relation avec tout l'argent que le monde consacre à la guerre, 8 milliards de dollars ne représentent pas une somme colossale, mais par rapport à ce qu'il consacre à la consolidation de la paix, il s'agit d'une somme considérable. Comment pouvons-nous créer une commission de la consolidation de la paix sans lui donner la possibilité d'investir les centaines de millions de dollars nécessaires pour maintenir la paix et faire en sorte que nous n'ayons pas à revenir dans cinq ans? ..

Nous ne disposons pas du financement. Louise Arbour a prononcé une brillante allocution sur les droits économiques et sociaux en tant que droits de la personne. Elle a soutenu que tant

political security issues as rights, they will not have the same importance, and women's issues are at the bottom of that list.

Senator Jaffer: My question relates specifically to gender-building. You have already mentioned the help you received from Ottawa, so you have answered my questions about the amount of money being spent on peace-building, but we are asking you if there are specific things we can do. You said Canada can look at helping women. What do you suggest specifically? You were there on the ground. Besides providing the resources — I understand that — what specific things can we do?

Ms. McAskie: You have to have the balance right between providing help and supporting the local efforts. I think one of the most important things is to underpin the ongoing local efforts, and not to be the knight in shining white armour that comes in afterwards. At the same time, we should not be modest about the extent to which we can help. As for the voices that say this issue is a Western women's liberation thing, the women do not tell us that when we are on the ground. They are desperately looking for the kind of help we can bring.

We can divide the types of help into two categories. One is the tremendous social change that comes from investment in women's health and education, and we are not investing nearly enough in that area. If we invest in women's health and education, then the change comes through their participation, and then the specific help you can provide is in protecting women and their children, helping them to set up their own advocacy groups and helping them to change their local laws. However, in some countries these things are deeply, deeply cultural and it is difficult for external actors to do it.

There are still countries where people do not even try to start, but in Africa, there are plenty of women's movements that have made enormous change. Mauritania recently voted unanimously to abolish female genital mutilation because of women's groups in West Africa that have swept across the Sahara. It has taken a long time, but they made this change themselves. However, they might have made it faster with the right kind of support and funding, but change is happening and we can identify these things.

I am one of these people who become terribly upset at headlines stating "Development has failed," "Abolish the aid agencies," and "Dead aid." It is lack of development that has been the failure.

I do not know if any of you have read Paul Collier's book, *The Bottom Billion*. He says instead of the developed and the developing world, the issue now is that of the 5 billion people who live in the developing world, 4 billion, 80 per cent, live in countries where progress is happening. Some of them are still poor but live in

que nous ne verrons pas ces points comme des droits au même titre que nous voyons les questions de sécurité politique comme des droits, ils n'auront pas la même importance, et la question des femmes est au bas de cette liste.

Le sénateur Jaffer : Ma question s'intéresse précisément à la question de l'égalité des sexes. Vous avez déjà parlé de l'aide que vous avez reçue d'Ottawa, alors vous avez répondu à ma question au sujet du montant d'argent consacré à la consolidation de la paix, mais nous vous demandons s'il y a des choses précises que nous pouvons faire. Vous avez dit que le Canada peut étudier la possibilité d'aider les femmes. Qu'est-ce que vous proposez exactement? Vous étiez sur le terrain. À part fournir les ressources — je comprends cela — quelles mesures précises pouvons-nous prendre?

Mme McAskie : Vous devez trouver un juste équilibre entre offrir une aide et appuyer les efforts locaux. Je crois que l'une des choses les plus importantes est de soutenir les efforts locaux continus, et de ne pas être le fier chevalier qui vient après coup. Parallèlement, nous ne devrions pas être modestes pour ce qui est de la mesure dans laquelle nous pouvons aider. Quant à ceux qui disent qu'il s'agit d'une question de libération des occidentales, ce n'est pas ce que les femmes nous disent quand nous sommes sur le terrain. Elles recherchent désespérément le type d'aide que nous pouvons leur donner.

Nous pouvons diviser les types d'aide en deux catégories. La première est celle du changement social extraordinaire issu de l'investissement dans la santé et l'éducation des femmes, et nous sommes loin d'investir suffisamment dans ce secteur. Si nous investissons dans la santé et l'éducation des femmes, alors le changement vient de leur participation, et ensuite l'aide particulière que vous pouvez offrir est au plan de la protection des femmes et de leurs enfants, pour les aider à créer leurs propres groupes de défense et à changer leurs lois locales. Toutefois, dans certains pays, ces choses sont profondément culturelles, et il est difficile pour des acteurs de l'extérieur de le faire.

Il existe toujours des pays où les gens n'essaient même pas de commencer, mais en Afrique, il y a plein de mouvements des femmes qui ont réalisé des changements de taille. La Mauritanie a récemment voté à l'unanimité pour abolir la mutilation génitale des femmes grâce à des groupes de femmes en Afrique de l'Ouest qui ont balayé le Sahara. Il a fallu beaucoup de temps, mais elles ont apporté ce changement elles-mêmes. Cependant, elles auraient peut-être pu le faire plus rapidement avec le bon type d'appui et de financement, mais des changements surviennent et nous pouvons les cerner.

Je suis l'une de ces personnes qui deviennent furieuses lorsqu'elles voient des grands titres énoncer : « Le développement a échoué », « Abolissez les agences d'aide internationale » et « L'aide internationale est en vain ». C'est le manque de développement qui a échoué.

J'ignore si l'un d'entre vous a lu le livre de Paul Collier, *The Bottom Billion*. Il dit qu'au lieu du monde développé et en développement, la question actuelle est que des cinq milliards de personnes qui vivent dans le monde en développement, quatre milliards d'entre elles, soit 80 p. 100, se trouvent dans des pays où

countries like India and China where progress is happening. However, 1 billion of them, 20 per cent, live in parts of the world that are going down the tube — progress is going the other way — and 75 per cent of those people live in conflict situations.

In the 1980s and 1990s with the structural adjustment debates, we started putting our development aid money into countries prepared to meet standards of governance and performance, and no one was talking about how to bring certain countries up to a performance level. These were the countries ruined by the debt crisis. Does anyone talk about the Third World debt crisis anymore? We talk about moral hazard. There are no bailouts, thank you very much. However, when it was Wall Street, the bailouts were there. When it was the Third World, it was compound interest and cutting back on health and education. We brought these countries to their knees and we could bring them back.

Thirty-five billion dollars a year went into aid in Africa and its development has failed. Six hundred billion dollars went to General Motors, or whatever it was, and trillions went into Wall Street in a week. For people in my kind of business, it is crazy-making. I cannot make sense of that situation, and then people say development has failed. What development? Sorry, I will stop.

The Chair: I have a supplementary question to Senator Jaffer's comment and your remarks when you talked about giving women support in these countries and about education and health. What is the situation, in your experience, in terms of the rape and sexual violence that is so widespread in areas of armed conflict? How are women coping now in your experience? Is there any more support? You say they are receiving support from each other, from other countries and from other women. Is anything improving?

Ms. McAskie: Many organizations on the ground are trying to deal with rape and sexual violence, but again the organizations are underfunded and under-resourced. My comment earlier about protection of civilians, and the ratio of security people to the population, is the case in point. The difficulty with Eastern DRC is that there are so many armed elements, all of whom are fighting different fights. In 1999, the Congo was called the Third World War in Africa. Now it is contained up to a point and the rest of Congo has started to move in the right direction.

Another book you should read is *King Leopold's Ghost* if you want to know about Western responsibility for hell in Africa.

The Chair: What can countries do about this violence? Do they need special forces to deal with this situation?

des progrès sont réalisés. Certaines d'entre elles sont toujours pauvres, mais elles vivent dans des pays comme l'Inde et la Chine, où l'on enregistre des progrès. Cependant, un milliard d'entre elles, c'est-à-dire 20 p. 100, vivent dans des parties du monde en déclin — loin de progresser, elles régressent — et 75 p. 100 de ces personnes se trouvent en situation de guerre.

Dans les années 1980 et 1990, avec les débats sur les ajustements structurels, nous avons commencé à accorder notre aide au développement aux pays disposés à respecter les normes de gouvernance et de rendement, et personne ne parlait de la façon de faire en sorte que certains pays atteignent un niveau de rendement. Il s'agissait des pays ruinés par la crise de l'endettement. Parle-t-on toujours de la crise de l'endettement du tiers monde? On parle de risque moral. Il n'y a plus de renflouement, merci bien. Cependant, lorsqu'il a été question de Wall Street, l'aide financière était au rendez-vous. Quand est venu le tour du tiers monde, on a parlé d'intérêts composés et de compressions dans la santé et l'éducation. Nous avons mis ces pays à genoux et nous pourrions les relever.

On a consacré 35 milliards de dollars par année pour venir en aide à l'Afrique, et son développement a échoué. On a affecté 600 milliards de dollars à General Motors, ou autre, et des billions à Wall Street en une semaine. Pour les gens de mon domaine, c'est de la folie. Je n'arrive pas à comprendre cette situation, et ensuite les gens parlent de l'échec du développement. Quel développement? Désolée, je vais arrêter.

La présidente : J'ai une question supplémentaire au sujet du commentaire du sénateur Jaffer et de vos remarques lorsque vous avez parlé d'offrir un appui aux femmes dans ces pays et que vous avez mentionné l'éducation et la santé. Selon vous, quelle est la situation du point de vue des viols et de la violence sexuelle tant répandus dans les régions de conflits armés? D'après ce que vous avez pu voir, comment les femmes s'en sortent-elles? Reçoivent-elles plus d'appui? Vous dites qu'elles s'appuient l'une l'autre et qu'elles jouissent de l'appui d'autres pays et d'autres femmes. La situation s'améliore-t-elle?

Mme McAskie : Nombre d'organisations sur le terrain tentent de composer avec les cas de viols et de violence sexuelle, mais encore une fois, elles manquent de financement et de ressources. Mon commentaire antérieur au sujet de la protection des civils et le rapport agent de sécurité-population en est un bel exemple. Ce qui complique les choses dans l'Est de la RDC sont les nombreuses personnes armées qui mènent toutes des combats différents. En 1999, le conflit au Congo a été qualifié de Troisième Guerre mondiale en Afrique. Maintenant, le conflit est confiné jusqu'à un certain point, et le reste du Congo a commencé à s'orienter dans la bonne direction.

Si vous voulez connaître la part de responsabilité de l'Occident pour la situation infernale en Afrique, un autre livre que vous devriez lire est *Le fantôme du roi Léopold*.

La présidente : Que peuvent faire les pays pour contrer cette violence? Ont-ils besoin de forces spéciales pour faire face à cette situation?

Ms. McAskie: A member of the Canadian Forces, Stephen Tremblay, and a soldier in the United Nations Organization Mission in DR Congo, MONUC, is running a project in Eastern Congo to provide cellphones to the villages so people can call for help. Many projects like that are going on. A study said that one problem is there are so many projects going on that we are funding project personnel. I am skeptical when I read these reports because they cannot penetrate and infiltrate these areas without a lot of personnel and without security personnel, so it is difficult. All you have to do is ask MONUC — there are a number of projects. If you look on the humanitarian website called ReliefWeb, there is an appeal for the Congo that includes appeal for funding for projects to address issues like sexual exploitation, so the information is there, and the New York office can certainly provide you with that information.

Senator Brazeau: Thank you for being with us this evening. Your presentation was informative. First, you mentioned cuts to women's groups. I consider myself a fierce defender of women's rights and in particular, Aboriginal women's rights. When I hear that this government has made funding cuts to women's groups, I will take the opportunity to correct the record because this government has funded 69 per cent more women's groups than in 2006, and out of the 69 per cent, 41 per cent of those women's groups received funding for the first time.

As well, the Status of Women Canada in 2006 received funding in the amount of \$24 million, and for this fiscal year, 2009-10, they are receiving \$31 million, which is the largest funding amount Status of Women Canada has received. To name a final example, since 2008, 117 women's groups have received funding of \$2 million or more to tackle violence against women. I thought I would pass that information on for the record.

My question relates to the national action plan, which some people support and others question. Some members opposite support it. Let me take off my partisan shoes for a second because I remember an action plan called the Liberal Party Red Book of several years ago that highlighted a number of promises and was a way to move this country forward. Unfortunately, that national action plan called the Liberal Party Red Book did not go anywhere and was not fully implemented. You mentioned yourself that oftentimes — and I do not want to put words in your mouth — you see action plans as symbolic.

I am not in disagreement with action plans but action plans have to be implemented, acted upon and exercised, so I do not share your view of symbolism with respect to action plans because we know where that view can lead.

In your past work, and in your opinion, do you have any thoughts with respect to why an action plan was not developed for the half decade since Resolution 1325, for example, was adopted in 2000?

Mme McAskie : Stephen Tremblay, membre des Forces canadiennes qui participe à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, MONUC, gère un projet dans l'Est du Congo pour offrir des téléphones cellulaires aux villages afin que les gens puissent appeler au secours. Bien des projets comme celui-ci ont été entrepris. Une étude a révélé que l'un des problèmes est qu'il y a tant de projets en cours que le financement va au personnel de projet. Je suis sceptique lorsque je lis ces rapports parce qu'on ne peut pénétrer dans ces régions et les infiltrer sans avoir beaucoup de personnel et sans agent de sécurité, alors c'est difficile. Vous n'avez qu'à demander à MONUC — un certain nombre de projets existent. Si vous consultez le site Web humanitaire appelé ReliefWeb, il y a un appel pour le Congo, notamment pour du financement afin d'appuyer des projets qui s'intéressent à des questions comme l'exploitation sexuelle, alors on dispose d'information, et le bureau de New York peut certainement vous la donner.

Le sénateur Brazeau : Merci d'être avec nous ce soir. Votre exposé a été très instructif. Premièrement, vous avez mentionné des compressions aux subventions offertes aux groupes de femmes. Je me considère un ardent défenseur du droit des femmes et, en particulier, des femmes autochtones. Je dois apporter une correction à l'affirmation selon laquelle le gouvernement a réduit le financement accordé aux groupes de femmes; par rapport à 2006, le gouvernement a accordé du financement à 69 p. 100 d'organisations féminines de plus, et 41 p. 100 des bénéficiaires de financement en recevaient pour la première fois.

Par ailleurs, en 2006, Condition féminine Canada a reçu 24 millions de dollars de financement, et pour l'exercice 2009-2010, l'organisme bénéficie de 31 millions de dollars, montant le plus élevé qu'il ait jamais reçu. Un dernier exemple : depuis 2008, 117 groupes de femmes ont reçu 2 millions de dollars ou plus de financement pour contrer la violence faite aux femmes. J'ai jugé bon de transmettre ces renseignements pour le compte rendu.

Ma question se rapporte au plan d'action national, auquel certaines personnes sont favorables, d'autres pas. Certains des membres d'en face l'appuient. Permettez-moi de laisser de côté ma partisanerie pour un instant, car je me souviens, il y a un certain nombre d'années, d'un plan d'action appelé le Livre rouge du Parti libéral, qui mettait en lumière un certain nombre de promesses et qui visait à faire avancer le pays. Malheureusement, ce plan d'action national n'a mené nulle part et n'a pas été entièrement mis en œuvre. Vous avez mentionné vous-mêmes qu'à bien des occasions — et je ne veux pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit — vous voyez les plans d'action comme symboliques.

Je n'ai rien contre les plans d'action, mais on doit les mettre en œuvre, prendre des mesures à leur égard et les exécuter, alors je ne suis pas du même avis que vous sur le symbolisme des plans d'action, car nous savons où ce point de vue peut mener.

Si vous vous fiez à votre expérience de travail, avez-vous une idée de la raison pour laquelle on a omis d'élaborer un plan d'action pour la moitié de décennie qui s'est écoulée depuis l'adoption, par exemple, de la résolution 1325 en 2000?

We have talked about a lot of action plans in the last couple of years but we did not talk about national action plans from 2000 to 2006. Do you have any thoughts on that period?

Ms. McAskie: No, I was working for the UN at the time, not for the Canadian government. I have no idea. However, I know that the subject in New York was not often spoken of. I do not know what the timing was of the drafting of action plans by other member states but, to be honest, it is only in the last two or three years that I have heard about them.

My sense is that the issue was probably dead, and now everyone is trying to crank it up. There are always a few more active states that are first out the door. It so happens that we were not one of them. I think there is lots of room to catch up.

When I say these things have a symbolic importance, I do not mean that they are only symbols. I mean that we should not only be out there doing good things, we should be saying what we are doing. It is like giving a speech; tell them what you are going to say, say it and then tell them what you said. The action plan puts the issue on the table. It means that two years from now people can hold them to account. If they do not have one, they can still do the good work or not. If they have one, then they have to play catch-up to make sure they complete it.

Senator Brazeau: If we focus on the implementation by the Canadian government of Resolution 1325 for example, there is no action plan — a written action plan per se — but we have heard witnesses say that progress has been made. Again, that is up to interpretation in terms of progress being made, but if we are hearing that progress is being made, if progress has been made in the last few years without an action plan, then why the need for one?

Ms. McAskie: I think more progress can be made if we have one. It is a personal view. I cannot prove it empirically. It is purely a personal view.

The Chair: Thank you, Senator Brazeau, and thank you so much again, Ms. McAskie, for appearing before us today. I am so happy you came and expressed yourself, especially as you are retired, and I am glad you mentioned, above all, the role of the UN in our lives and in Canada and in the world. I agree with you, the UN is a critical body for us to support with peacekeeping and, of course, on the promotion of women again to a Secretary-General position. Is that not our goal?

Ms. McAskie: That would be nice.

The Chair: Colleagues, that ends our hearings for today. Thank you everyone for appearing.

(The committee continued in camera.)

Nous avons beaucoup parlé des plans d'action au cours des dernières années, mais nous n'avons pas parlé de plans d'action nationaux de 2000 à 2006. Avez-vous des commentaires au sujet de cette période?

Mme McAskie : Non, je travaillais à l'ONU à l'époque, pas au gouvernement du Canada. Je n'en ai pas la moindre idée. Par contre, je sais qu'il n'en était pas souvent question à New York. Je ne sais pas quand les plans d'action ont été rédigés par d'autres États membres, mais, honnêtement, je n'en ai entendu parler qu'au cours des deux ou trois dernières années.

J'ai l'impression que la question était probablement oubliée, et maintenant, tout le monde tente de lui redonner de l'importance. Il y a toujours quelques États plus actifs qui sont les premiers à se manifester. Il se trouve que nous ne faisons pas partie du nombre. Je crois qu'il y a beaucoup de place au rattrapage.

Lorsque je dis que ces choses ont une importance symbolique, je ne veux pas dire qu'ils ne sont que des symboles. Je veux dire que nous ne devrions pas seulement nous trouver sur le terrain pour faire le bien, mais nous devrions aussi dire ce que nous faisons. C'est comme prononcer une allocution; vous parlez du sujet que vous allez aborder, vous prononcez votre allocution et ensuite, vous récapitulez. Le plan d'action soulève la question. Cela signifie que dans deux ans, les gens pourront leur demander des comptes. S'ils n'ont pas de plan d'action, ils peuvent toujours faire le travail humanitaire ou pas. S'ils en ont un, ils doivent donc se dépêcher pour s'assurer de le mener à bien.

Le sénateur Brazeau : Si nous nous concentrons sur la mise œuvre, par le gouvernement canadien, de la résolution 1325, par exemple, il n'y a aucun plan d'action — de plan d'action écrit comme tel — mais nous avons entendu des témoins dire que des progrès ont été réalisés. Encore une fois, les progrès réalisés sont subjectifs, mais si nous entendons dire qu'on a enregistré des progrès au cours des dernières années sans plan d'action, alors pourquoi en avoir un?

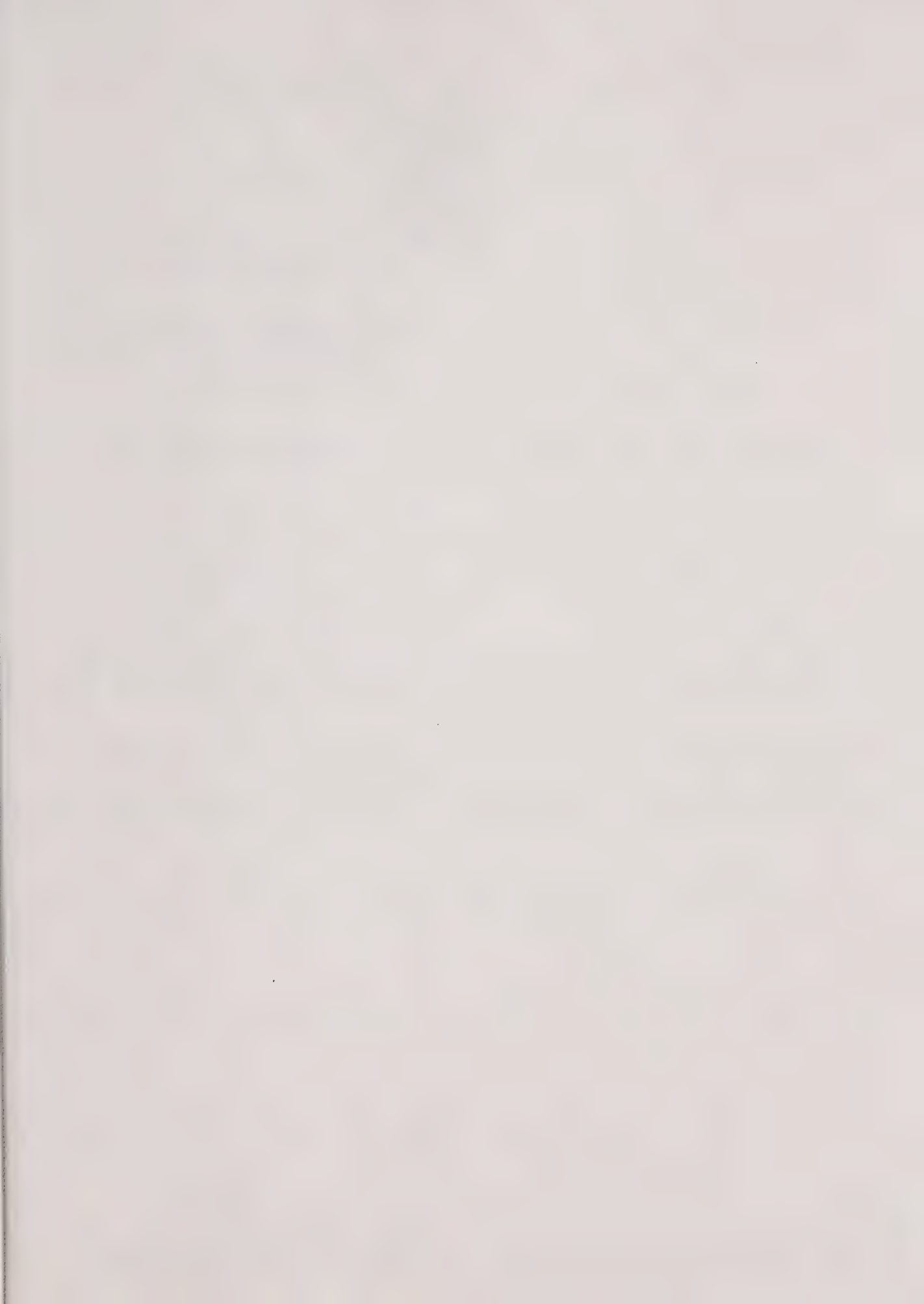
Mme McAskie : Je crois qu'il est possible de réaliser davantage de progrès si nous en avons un. C'est un point de vue personnel. Je ne peux pas le prouver. C'est un point de vue strictement personnel.

La présidente : Merci, sénateur Brazeau, et merci beaucoup, encore une fois, madame McAskie, de comparaître devant nous aujourd'hui. Je suis ravie que vous soyez venue et que vous ayez exprimé votre opinion, surtout que vous êtes à la retraite, et je suis heureuse que vous ayez mentionné, par-dessus tout, le rôle de l'ONU dans nos vies, au Canada et dans le monde. Je suis d'accord avec vous, il est primordial que nous appuyions les activités de maintien de la paix de l'ONU ainsi, bien sûr, que la promotion des femmes, encore une fois, au poste de Secrétaire général. N'est-ce pas notre but?

Mme McAskie : Ce serait bien.

La présidente : Mesdames et messieurs, cela met fin à nos audiences d'aujourd'hui. Merci à tout le monde d'être comparu.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)





If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, April 12, 2010

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Ambassador Henri-Paul Normandin, Deputy Permanent Representative, Permanent Mission of Canada to the United Nations (by video conference).

National Defence:

Jill Sinclair, Assistant Deputy Minister (Policy).

As an individual:

Carolyn McAskie, Senior Fellow, Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.

TÉMOINS

Le lundi 12 avril 2010

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Ambassadeur Henri-Paul Normandin, représentant permanent adjoint, Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies (par vidéoconférence).

Défense nationale :

Jill Sinclair, sous-ministre-adjointe (Politiques).

À titre personnel :

Carolyn McAskie, professionnelle en résidence, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa.





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:
The Honourable JANIS G. JOHNSON

Présidente :
L'honorable JANIS G. JOHNSON

Monday, April 26, 2010 (in camera)
Monday, May 3, 2010 (in camera)
Monday, May 10, 2010

Le lundi 26 avril 2010 (à huis clos)
Le lundi 3 mai 2010 (à huis clos)
Le lundi 10 mai 2010

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Second and third meetings on:

Deuxième et troisième réunions concernant :

Issues relating to
human rights and, inter alia,
the review of the machinery of government
dealing with Canada's international and
national human rights obligations
(United Nations Security Council Resolution 1325
on women, peace and security)

L'évolution de diverses questions
ayant trait aux droits de la personne et à l'examen,
entre autres choses, des mécanismes du gouvernement
pour que le Canada respecte ses obligations nationales et
internationales en matière de droits de la personne
(Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies
sur les femmes, la paix et la sécurité)

and

et

First meeting on:

Première réunion concernant :

Issues of discrimination in the hiring and promotion practices
of the Federal Public Service

Les questions de discrimination dans les pratiques d'embauche
et de promotion de la Fonction publique fédérale

and

et

First meeting on:

Première réunion concernant :

Bill S-4, An Act respecting family homes situated on
First Nations reserves and matrimonial interests or rights
in or to structures and lands situated on those reserves

Le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés
dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts
matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces
réserves

APPEARING:

COMPARAÎT :

John Duncan, M.P., Parliamentary Secretary
to the Minister of Indian Affairs and Northern Development

John Duncan, député et secrétaire parlementaire
du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

WITNESSES:

TÉMOINS :

(See back cover)

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Janis G. Johnson, *Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.

Brazeau

* Cowan

(or Tardif)

Kochhar

* LeBreton, P.C.

(or Comeau)

Mitchell

Nancy Ruth

Stratton

Zimmer

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Stratton replaced the Honourable Senator Andreychuk (*May 10, 2010*).

The Honourable Senator Kochhar replaced the Honourable Senator Plett (*May 5, 2010*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Kochhar (*May 3, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Janis G. Johnson

Vice-présidente : L'honorable Mobina S.B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.

Brazeau

* Cowan

(ou Tardif)

Kochhar

* LeBreton, C.P.

(ou Comeau)

Mitchell

Nancy Ruth

Stratton

Zimmer

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Stratton a remplacé l'honorable sénateur Andreychuk (*le 10 mai 2010*).

L'honorable sénateur Kochhar a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 5 mai 2010*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Kochhar (*le 3 mai 2010*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 23, 2010:

The Honourable Senator Johnson moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service, to study the extent to which targets to achieve employment equity are being met, and to examine labour market outcomes for minority groups in the private sector;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First session of the Thirty-eighth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2010.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 5, 2010:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Comeau, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, for the second reading of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Wallace, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 mars 2010 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale, d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés et d'examiner l'évolution du marché du travail pour les groupes des minorités visibles dans le secteur privé;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité depuis la première session de la trente-huitième législature soient déferés au Comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2010.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 5 mai 2010 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Comeau, appuyée par l'honorable sénateur Tkachuk, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Wallace, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, April 26, 2010

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:08 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Brazeau, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell and Nancy Ruth (7).

In attendance: Julian Walker and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communication Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, the committee continued its examination of issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room.

The committee considered of a draft report.

At 6:06 p.m., the committee suspended.

At 6:15 p.m., the committee resumed and continued to consider a draft report.

At 7:10 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 3, 2010

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:07 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Jaffer, Johnson, Mitchell, Nancy Ruth, Plett and Zimmer (7).

In attendance: Julian Walker, Anna Gay and Jennifer Bird, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communication Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, the committee began its examination of the issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 26 avril 2010

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 8, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Brazeau, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell et Nancy Ruth (7).

Également présents : Julian Walker et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communication, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 mars 2010, le comité poursuit son étude des questions ayant trait aux droits de la personne et son examen, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Le comité examine une ébauche de rapport.

À 18 h 6, la séance est suspendue.

À 18 h 15, la séance reprend et le comité poursuit l'examen d'une ébauche de rapport.

À 19 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 3 mai 2010

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 7, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Jaffer, Johnson, Mitchell, Nancy Ruth, Plett et Zimmer (7).

Également présents : Julian Walker et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement et Ceri Au, agente de communication, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 mars 2010, le comité entreprend l'examen des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room.

The committee considered of a draft report.

It was agreed that the report be adopted, as amended, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final text.

At 5:59 p.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, the committee continued its examination of issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

The committee considered of a draft report.

It was agreed that the report be adopted, as amended, and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final text.

At 6:04 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 10, 2010

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4 p.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable Mobina S.B. Jaffer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Brazeau, Jaffer, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth and Stratton (7).

Other senators present: The Honourable Senators Lovelace Nicholas and Plett (2).

In attendance: Julian Walker and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee began its examination of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

APPEARING:

John Duncan, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'adopter le rapport modifié et d'autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à approuver le texte final.

À 17 h 59, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 mars 2010, le comité poursuit son étude des questions ayant trait aux droits de la personne et son examen, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'adopter le rapport modifié et d'autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à approuver le texte final.

À 18 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 10 mai 2010

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Mobina S.B. Jaffer (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Brazeau, Jaffer, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth et Stratton (7).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Lovelace Nicholas et Plett (2).

Également présents : Julian Walker et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des Premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

COMPARAÎT :

John Duncan, député et secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel.

Mr. Duncan, made a presentation and, with Ms. Paré and Mr. Jacques, answered questions.

At 5:17 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil.

M. Duncan fait une présentation puis, avec l'aide de Mme Paré et de M. Jacques, répond aux questions.

À 17 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 10, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Mobina S. B. Jaffer (*Deputy Chair*) in the chair.

[English]

The Deputy Chair: Honourable senators, this afternoon, we will begin our consideration of Bill S-4, An Act respecting family home situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and land situated on these reserves.

This Human Rights Committee has long been concerned by the challenge posed by the division of on-reserve matrimonial real property. On November 4, 2003, the committee tabled a report entitled *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property On Reserve*.

Today, we are pleased to welcome John Duncan, Member of Parliament for Vancouver Island North and Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. He is accompanied by Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch at Indian and Northern Affairs Canada and Karl Jacques, Senior Counsel with the Department of Justice Canada.

Mr. Duncan, I invite you to make your opening remarks, after which I am unsure if Mr. Jacques or Ms. Paré will speak. We will then have questions.

John Duncan, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development: Thank you for the introduction. This is my fifteenth year on the hill, and I have never been in this beautiful room before. Thank you for this opportunity.

I thank this committee for its work in previous years. You mentioned the 2003 report of the committee, *A Hard Bed to Lie In*. The report was critical to the research and consultation effort that informs Bill S-4. In June 2005, this committee also put out another report *On-Reserve Matrimonial Real Property: Still Waiting*. It is most appropriate that Bill S-4 is before the Standing Senate Committee on Human Rights, given the committee's long-standing interest in this issue.

Members of this committee are in a better position than many Canadians to understand the issue. For example, when we talk about matrimonial real property, MRP, it includes a lack of protection for property rights on reserve. Bill S-4 proposed to address that issue specifically.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 10 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Mobina S. B. Jaffer (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La vice-présidente : Honorables sénateurs, cet après-midi, nous entamons notre étude du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Le Comité des droits de la personne se soucie depuis longtemps de la question du partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Le 4 novembre 2003, il a déposé à ce sujet un rapport intitulé *Un toit précaire : Les biens matrimoniaux situés dans les réserves*.

Aujourd'hui, nous sommes heureux d'accueillir John Duncan, député de l'île de Vancouver-Nord et secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord. Il est accompagné de Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires indiennes et du Nord Canada et de Karl Jacques, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada.

Monsieur Duncan, je vous invite à présenter une déclaration liminaire, après quoi je ne sais si M. Jacques ou Mme Paré prendront la parole. Ensuite, il y aura des questions.

John Duncan, député, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien : Merci de la présentation. C'est ma 15^e année sur la Colline, mais je n'avais jamais encore vu la belle salle où nous nous retrouvons en ce moment. Merci de l'occasion que vous m'offrez.

Je remercie le comité du travail qu'il a pu accomplir durant les années passées. Vous avez mentionné son rapport de 2003, *Un toit précaire*. Ce rapport a été déterminant pour le travail de recherche et de consultation à l'origine du projet de loi S-4. En juin 2005, votre comité a produit un autre rapport, intitulé, celui-là, *Biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves : Toujours en attente*. Il convient tout à fait que le projet de loi S-4 se retrouve devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, vu l'intérêt que ce dernier porte depuis longtemps à la question.

Les membres du comité sont mieux placés que bien des Canadiens pour comprendre la question en jeu. Par exemple, vous savez que la question des biens immobiliers matrimoniaux, ou BIM, englobe l'absence de protection des droits de propriété dans les réserves. Le projet de loi S-4 propose une solution à ce problème.

How do we resolve these issues? Enacting this proposed legislation is the right thing to do for three reasons. First, Bill S-4 affords residents of First Nation communities a level of protection similar to that enjoyed by other Canadians. Second, it enables First Nation communities to design and implement matrimonial real property laws tailored to their own cultures and traditions. Third, the immediate and concrete solution articulated in Bill S-4 is informed by considerable research and consultation conducted by independent groups, including national Aboriginal organizations. I will elaborate on these three points in my presentation.

I think we all agree that the status quo is unacceptable and has been unacceptable for many years. Two decades ago, the Supreme Court of Canada first identified a legislative gap in matrimonial real property rights and interests on reserve. Since then, the legislative gap has affected countless victims; many of these victims are women and their children, often among the most impoverished and vulnerable of citizens. Members of the committee are familiar with the heart-wrenching stories of mothers and children forced to leave their family homes and communities due to family violence. Compounding this misery is the fact that Canada's justice system is powerless to intervene.

On a personal note, I met with Emily and Joanne this morning. They are front-line INAC workers who deal with emails and phone calls largely from women affected negatively by domestic issues flowing from separation from, or the death of, their partner. The federal government has long recognized federal fiduciary responsibility, but has no avenue to deal with these issues at this time. This gap has real human significance and consequences. I am happy that this committee wants to set straight this shortfall.

We know how dramatically different the situation is when the same circumstances occur off reserve. This difference is because provincial family law protects the interests of both spouses in the event of a dispute, provided that the spouses do not live on reserve. Bill S-4 will put an end to this injustice. The bill eliminates a form of legally sanctioned inequity against residents of First Nations communities, an inequity that serves to alienate many Aboriginal people.

A quote from recent testimony by National Chief of the Congress of Aboriginal Peoples, Betty Ann Lavallee, provides a sense of this alienation. In mid-April during examination of other proposed legislation before the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development of the House of Commons she said on Bill S-4:

The MRP has more significance than meets the eye. The bill is addressing the real human issue of an aboriginal person, something taken for granted by all other Canadians and provincial governments. A spouse within an aboriginal

Comment régler les questions inhérentes au problème? Adopter le projet de loi est la bonne décision à prendre pour trois raisons. D'abord, le projet de loi offre aux résidents des communautés des Premières nations un niveau de protection semblable à celui qui est offert au reste de la population canadienne. Ensuite, il permet aux communautés des Premières nations de concevoir et de mettre en œuvre des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux qui sont adaptées à leurs cultures et à leurs traditions. Enfin, la solution immédiate et concrète offerte par le projet de loi S-4 s'appuie sur les travaux de recherche et les efforts de consultation considérables de groupes indépendants, dont des organisations autochtones nationales. J'expliquerai plus en détail les trois points évoqués pendant mon exposé.

Je pense que nous convenons tous du fait que le statu quo est inacceptable, et ce, depuis des années. Il y a deux décennies de cela, la Cour suprême du Canada a d'abord signalé un vide juridique concernant les droits et les intérêts relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Depuis lors, ce vide législatif a fait de très nombreuses victimes. Bon nombre d'entre elles sont des femmes et des enfants, souvent parmi les citoyens les plus pauvres et vulnérables. Les membres du comité connaissent bien les histoires déchirantes de mères et d'enfants forcés de quitter le foyer et leur communauté à cause de la violence familiale. L'impuissance du système judiciaire canadien dans cette situation ne fait qu'ajouter à cette détresse.

Parenthèse personnelle : j'ai rencontré Emily et Joanne ce matin. Ce sont des travailleuses de première ligne d'AINC qui reçoivent les courriels et appels téléphoniques provenant, d'abord et avant tout, de femmes aux prises avec les effets négatifs d'une séparation d'avec leur conjoint ou encore de sa mort. Le gouvernement fédéral a reconnu il y a longtemps de sa responsabilité fiduciaire en la matière, mais il ne disposait d'aucun instrument pour s'attaquer à ces questions à l'époque. C'est un vide qui se répercute de façon bien réelle sur la vie des êtres humains. Je suis heureux de savoir que le comité souhaite combler ce vide.

Nous savons que, là où la situation se produit en dehors des réserves, les résultats sont bien différents. C'est que les lois provinciales sur la famille protègent les intérêts des deux conjoints en cas de différends, à condition qu'ils ne vivent pas dans une réserve. Le projet de loi S-4 mettrait un terme à cette injustice. Il éliminerait une forme d'iniquité sanctionnée en droit à l'endroit des résidents des communautés des Premières nations — iniquité qui a causé l'aliénation de bien des Autochtones.

Je citerais la chef nationale du Congrès des peuples autochtones, Betty Ann Lavallée, pour illustrer cette aliénation. À la mi-avril, lors de l'examen d'autres projets de loi, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, elle a déclaré ce qui suit au sujet du projet de loi S-4 :

Le projet de loi sur les biens immobiliers et matrimoniaux est plus important qu'on pourrait le croire à première vue. Le projet de loi s'attache à la dimension véritablement humaine d'une personne autochtone, notion que tous les autres

relationship should not be denied, or put out on the street alone and without any recourse, because of a family breakdown. The MRP is a very significant piece of legislation.

This quote speaks to the injustice lying at the heart of the matter. The proposed legislation features two main elements.

First, the bill provides First Nation communities with the power to design and implement laws governing MRP rights and interests on their reserve lands. Bill S-4 requires that these laws earn the support of a majority of First Nation members as expressed through a democratic vote. Laws approved by a First Nations community are not subject to review by the minister or any other Government of Canada official.

Bill S-4 responds directly to a concern expressed repeatedly by Aboriginal groups during various engagement and consultation sessions. These groups insist that First Nations must have a direct say in on-reserve matrimonial real property law. Under Bill S-4, a First Nation can design an MRP regime that meets the particular needs, customs and traditions of the community.

The second major component of the proposed legislation establishes an interim federal regime on matrimonial real property. This regime will remain in effect only until a First Nation enacts its own legislation. In this way, Bill S-4 ensures that the law affords similar protection to all Canadians, regardless of where they live. Most important, the interim regime provides legal recourse to residents of First Nation communities, if needed.

I encourage committee members to look closely at the issue of access to justice. Currently, residents of First Nation communities have every reason to feel that the law abandons them and that our justice system does not serve their interests. Aboriginal and non-Aboriginal alike see this abandonment as a serious and negative effect on all Canadians. Closing the legislative gap will respond to the call for action of this committee and others to address this inequity.

A third reason to support Bill S-4 is that it is informed by multiple research studies, and engagement and consultation sessions. Independent groups, including national Aboriginal organizations and United Nations bodies, conducted much of this work. Reports by three committees of Parliament, including this one, concluded that a legislative solution was needed. Multiple reports recommended that Aboriginal organizations be directly involved in the development and implementation of any proposed solution.

In response to this recommendation, Wendy Grant-John was appointed as Ministerial Representative to try to find a solution that would satisfy all parties. The Government of Canada provided funds to various Aboriginal organizations, including the Native Women's Association of Canada and the Assembly of

Canadiens et les gouvernements provinciaux tiennent pour acquise. L'échec d'un mariage ne devrait pas avoir pour résultat qu'une épouse au sein de notre relation autochtone se retrouve à la rue, seule, sans le moindre recours. Le projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux est très important.

Voilà une citation qui souligne l'injustice qui est au cœur de ce débat. Le projet de loi comprend deux éléments principaux.

Le premier confère aux communautés des Premières nations le pouvoir de concevoir et d'appliquer des lois régissant les droits et les intérêts relatifs aux BIM sur leurs terres de réserve. Le projet de loi S-4 requiert que ces lois obtiennent l'aval de la majorité des membres des Premières nations, exprimé par un scrutin démocratique. Les lois approuvées par une communauté des Premières nations ne sont pas soumises à mon approbation ni à celle d'un autre fonctionnaire du gouvernement du Canada.

Le projet de loi S-4 est une réponse directe à une préoccupation exprimée maintes et maintes fois par des groupes autochtones au cours de nombreuses séances de participation et de consultation. Ces groupes insistent sur le fait que les Premières nations doivent pouvoir intervenir directement en matière de droit relatif aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Aux termes du projet de loi S-4, une Première nation pourrait choisir un régime de BIM adapté aux besoins, aux coutumes et aux traditions de la communauté.

Le second élément principal du projet de loi établit un régime fédéral provisoire en matière de biens immobiliers matrimoniaux. Ce régime demeure en vigueur jusqu'à ce qu'une Première nation adopte ses propres lois. Ainsi, le projet de loi S-4 garantirait que les lois offrent une protection similaire à tous les Canadiens, où qu'ils vivent. Mais le plus important est que, grâce au régime provisoire, les résidents des communautés des Premières nations disposeraient de recours judiciaires en cas de besoin.

J'encourage les membres du comité à examiner attentivement la question de l'accès à la justice. En ce moment, les résidents des communautés des Premières nations ont toutes les raisons de croire que la loi les abandonne et que notre système de justice ne défend pas leurs intérêts. Du point de vue des Autochtones comme des autres personnes, c'est là un abandon qui a des répercussions négatives importantes pour tous les Canadiens. Combler ce vide juridique répondra à l'appel à l'action lancé par le comité et d'autres instances en vue de corriger l'iniquité relevée.

Une troisième raison de soutenir le projet de loi S-4 est qu'il s'appuie sur de nombreuses études et séances de participation et de consultation. Une grande partie de ce travail a été accomplie par des groupes indépendants, dont des organisations autochtones et des organismes des Nations Unies. Des rapports produits par trois comités du Parlement, dont le vôtre, ont conclu à la nécessité d'une solution législative. De nombreux rapports ont recommandé que les organisations autochtones participent directement à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de solution.

À la suite de cette recommandation, Wendy Grant-John a été nommée représentante du ministre dans la recherche d'une solution satisfaisante pour toutes les parties. Le gouvernement du Canada a fourni des fonds à diverses organisations autochtones, dont l'Association des femmes autochtones du

First Nations, to stage consultation sessions. In all, more than 100 sessions were held. The results of this process informed the legislation before us, and further engagement resulted in significant improvements to the bill.

In 2003, this committee's report called on the Government of Canada to develop and implement a solution to the MRP legislative gap. The government has made several attempts to resolve this issue. Bill S-4 represents an opportunity to finish the job. It offers a timely, appropriate and effective solution to a long-standing problem. It aims to remove a cause of injustice that has hurt countless Canadians. I see it as part of a suite of legislation: amending the Canadian Human Rights Act; dealing with the *McIvor* court case on registration; and now matrimonial real property. These pieces are all essential ingredients from a human rights perspective.

I am pleased to have this opportunity to highlight the value this bill has to offer and to outline how it responds to the issue identified in your report, *A Hard Bed to Lie In*. I look forward to the committee's support for this important legislation and the solution it offers to the equitable distribution of real property assets in the event of death, divorce or separation.

The Deputy Chair: Thank you. Do either of you want to add anything? Very well; we will move on to questions.

Senator Brazeau: Thank you, Mr. Duncan, for the presentation. I have two quick questions.

I had the opportunity to participate in one of the consultation sessions in 2006, which was facilitated by the department, Wendy Grant-John being the lead. In my previous capacity, I had to take the information to my constituents and the membership to inform them of what the legislation at that time entailed; what the repercussions would be; what the pros and cons were; and to allow the membership to determine or to formulate a position to direct me to say if I supported the legislation, as a head of the organization.

Are you comfortable in saying that consultation has taken place with the other national Aboriginal organizations?

Mr. Duncan: Yes, I am comfortable in saying that. I know significant funding to the Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada was attached to the consultation phase. I am not sure if that happened with the Congress of Aboriginal Peoples or not. I am informed it did happen.

This process was not frivolous or poorly thought-out. It was long-standing; I think it went on for several months and there were many sessions. This consultation all went to inform the eventual legislative package, and significant amendments were made to the bill.

This bill is presented in the same format in the Senate as it was in the house. However, some of the organizational feedback on the bill, as it currently stands, is in terms of recognizing that,

Canada et l'Assemblée des Premières Nations, pour mener des séances de consultation. En tout, plus de 100 séances ont été organisées. Les résultats de ce processus ont éclairé le texte de loi à l'étude, et d'autres activités de rétroaction ont permis d'y apporter des améliorations importantes.

En 2003, un rapport de votre comité invitait le gouvernement du Canada à élaborer et à appliquer une solution pour combler le vide législatif concernant les BIM. Après plusieurs tentatives de notre gouvernement pour régler la question, le projet de loi S-4 est une occasion d'achever le travail. Il offre une solution rapide, appropriée et efficace à un problème de longue date. Il vise à éliminer une cause d'injustice qui touche de très nombreux Canadiens. Je le conçois comme un élément d'une série de mesures législatives : la modification de la Loi canadienne sur les droits de la personne; la prise en considération de l'affaire *McIvor* en matière d'inscription; et, maintenant, les biens immobiliers matrimoniaux. Ce sont là trois éléments essentiels de l'équation des droits de la personne.

Je suis heureux d'avoir l'occasion de souligner la valeur de ce projet de loi et la solution qu'il apporte à la question qui est au cœur de votre rapport *Un toit précaire*. J'espère que le comité appuiera ce texte de loi important et la solution qu'il propose pour assurer une distribution équitable des biens immobiliers en cas de décès, de divorce ou de séparation.

La vice-présidente : Merci. L'un ou l'autre d'entre vous souhaite-t-il ajouter quelque chose à cela? Très bien, nous allons passer aux questions.

Le sénateur Brazeau : Merci de l'exposé que vous nous avez présenté, monsieur Duncan. J'ai deux questions rapides à poser.

J'ai eu l'occasion de participer à une des séances de consultation organisées en 2006, avec les soins du ministère, Wendy Grant-John étant la responsable. Dans mes fonctions antérieures, je devais communiquer à mes commettants et aux membres les informations sur les répercussions du projet de loi à l'époque; le pour et le contre; et permettre aux membres d'arrêter ou de formuler une position qui faisait que j'allais pouvoir dire si j'appuyais le projet de loi, à titre de chef de l'organisation.

Êtes-vous en mesure d'affirmer que les autres organisations autochtones nationales ont bien été consultées?

M. Duncan : Oui, je peux l'affirmer. Je sais qu'un financement important a été accordé à l'Assemblée des Premières Nations et à l'Association des femmes autochtones du Canada à l'étape de la consultation. Je ne sais pas si c'est bien le cas du Congrès des peuples autochtones. On me dit que cela s'est fait.

La démarche n'était ni frivole ni malavisée. Elle s'est échelonnée sur un temps considérable; je crois que cela a duré plusieurs mois; les séances ont été nombreuses. Toute cette consultation a permis d'en arriver au texte de loi que nous voyons aujourd'hui, qui a fait l'objet de modifications importantes.

Le projet présenté au Sénat prend la même forme que celui qui a été présenté à la Chambre. Toutefois, pour parler de la rétroaction des organisations à son sujet, dans l'état actuel des

somehow, we need to advance the ball on this issue because the vacuum is so problematic for so many people.

I know Ms. Paré is anxious to say something. However, before she does, there is one point I did not cover. I understand the minister has made himself available to this committee for May 31. I was not sure if you are all aware of that.

That is out there, as well.

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, Indian and Northern Affairs Canada: I want to provide more detail. The national consultation was launched in September 2006. The Department of Indian and Northern Affairs supported the Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada, which each received \$2.7 million. We also provided funding to other organizations, such as the Congress of Aboriginal Peoples and the National Association of Friendship Centres.

The ministerial representative went across the country and met with people. The Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada, through their regional session processes, went out and listened to the voices of Aboriginal women. In March 2007, the ministerial representative produced a report, which reflected what was heard during the complete consultation process.

More than 100 consultation sessions took place in 76 locations across Canada. This consultation process cost more than \$8 million. This consultation was in addition to research that has been done over the years: standing committee reports, international recommendations, discussion papers and public education information sessions that were held by the departmental officials.

There was a great opportunity through the consultation process for people to bring forward their concerns and options for possible solutions. After the national consultation process, the department produced legislative options, sat down with the Assembly of First Nations, the Native Women's Association of Canada and the First Nations land management board and had consensus-building sessions. These sessions included the ministerial representative.

Through that process, a lot of good advice was provided by the organizations, which resulted in changes to the proposed legislation that is before you now.

Senator Brazeau: This legislation has been a long time coming in First Nation communities because of the void that exists. I agree with what you said earlier in terms of the suite of legislation that is being passed, specifically to protect the interests of women and their children. Having participated in these consultations previously, I heard first-hand testimony of First Nations women who had absolutely nowhere to go and who had nothing because of a marriage breakdown. Obviously, this bill will fill that void. Something of this nature has been a call from the various Aboriginal organizations in the past.

choses, il s'agit de reconnaître que nous devons faire avancer le dossier d'une façon ou d'une autre, étant donné que le vide relevé cause tant de difficultés à de nombreuses personnes.

Je sais que Mme Paré a hâte de pouvoir parler. Tout de même, avant qu'elle prenne la parole, je voudrais traiter d'un point que je n'ai pas encore abordé. Je crois comprendre que le ministre s'est dit prêt à comparaître le 31 mai. Je ne sais pas si vous êtes tous au courant de la chose.

Il y a donc cela aussi.

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires indiennes et du Nord Canada : Je veux donner des précisions. La consultation nationale a été lancée en septembre 2006. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a versé une aide financière à l'Assemblée des Premières Nations et à l'Association des femmes autochtones du Canada, qui ont reçu chacune 2,7 millions de dollars. Nous avons aussi versé une aide financière à d'autres organismes, par exemple le Congrès des peuples autochtones et l'Association nationale des centres d'amitié.

La représentante du ministre a parcouru le pays à la rencontre des gens. À l'occasion de séances régionales, l'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones du Canada ont sondé les femmes autochtones. En mars 2007, la représentante du ministre a produit un rapport faisant état de tous les propos recueillis dans le cadre de la consultation.

C'est plus d'une centaine de séances de consultation qui ont eu lieu, à 76 endroits, partout au Canada. Le processus de consultation a coûté plus de 8 millions de dollars. Il s'ajoutait aux recherches faites au fil des ans : rapports de comités permanents, recommandations internationales, documents de travail et séances d'éducation du public organisées par les responsables ministériels.

L'occasion était excellente pour les gens de faire valoir leurs préoccupations et de proposer des solutions possibles au problème. Après la consultation nationale, le ministère a produit des options législatives, a rencontré l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des femmes autochtones du Canada et le conseil de gestion des terres des Premières nations à l'occasion de séances visant à dégager un consensus. La représentante du ministre participait aussi aux séances en question.

Tout au long de cette démarche, les organismes ont fourni beaucoup de bons conseils, qui ont débouché sur des modifications du projet de loi que vous avez devant les yeux en ce moment.

Le sénateur Brazeau : Il y a longtemps que ce texte de loi est attendu dans les communautés des Premières nations, étant donné le vide qui existe. Je suis d'accord avec ce que vous aviez dit au sujet du train de mesures législatives qui ont été adoptées, particulièrement pour protéger les intérêts des femmes et de leurs enfants. Ayant participé à ces consultations auparavant, j'ai entendu directement le témoignage de femmes des Premières nations qui, du fait d'un mariage qui s'effondrait, n'avaient absolument nulle part où aller ni rien d'autre. Évidemment, ce projet de loi comblera le vide en question. Les diverses organisations autochtones ont appelé une mesure de cette nature de leurs vœux dans le passé.

In your own words, can you describe what the human cost will be to First Nations women and their children if this bill does not go forward as planned?

Mr. Duncan: I am probably not the best person in the world to describe the human cost, though I did read Saskatoon's *Star Phoenix* article by Doug Cuthand on Friday last week, I believe. He was quoting statistics from the *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, which would indicate that spousal abuse and family breakdowns on reserve are significantly higher than in the rest of the population.

Most of us at this table are not First Nations. We have our own perception of what it might look like to have no matrimonial and real property legislation apply to the people and the segment of society we know, but it is obviously magnified immensely.

As I was saying during my presentation, after meeting Joanne and Emily this morning, who have to deal with people who are in this circumstance and who are used to approaching INAC when something does not work, to be told that there is nothing anyone can do for them is tragic.

It is hard to believe that in an advanced country, which is how we like to think of ourselves, this circumstance has been allowed to perpetuate for so long. Because we cannot always develop 100-per-cent consensus on things is no reason not to move forward. We have an obligation, I believe, to move forward.

Maybe Ms. Paré can say something further. I know she is motivated professionally but also personally on this issue.

Ms. Paré: I am also a member of the First Nations. I am from the Gesgapegiag First Nation; but from a public servant point of view, this piece of legislation is important. This bill is something that is overdue. It fills a legislative gap. That legal protection is something that people take for granted if they live off reserve, but if they live on reserve, they do not have it.

It is interesting when we talk about human cost; we do not have statistics about human cost, but I will give an example. If the woman is currently in the house with the children and the children are still in the school, what happens to them if they have to leave the community? The woman has nowhere to go. She brings the children off reserve, and they lose the attachment to the extended family — to grandparents, aunts, uncles, cousins and friends in the school. They are displaced; they have no place to stay. That is one element of the human cost.

With respect to the human cost in the situation of domestic violence, if someone in the house needs emergency protection right now, there is a huge human cost if we do not ensure there is legal protection for people living in the communities.

Dans vos termes à vous, pouvez-vous décrire quel est le prix à payer sur le plan humain, pour les femmes des Premières nations et leurs enfants, si ce projet de loi ne va pas de l'avant comme prévu?

M. Duncan : Je ne suis probablement pas le mieux placé qui soit pour décrire le prix de la chose sur le plan humain, bien que j'aie lu un article de Doug Cuthand paru dans le *Star Phoenix* de Saskatoon vendredi dernier, je crois. Il citait des statistiques tirées du *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, qui donnent à croire que la violence conjugale et l'éclatement des familles sont nettement plus fréquents dans les réserves qu'ailleurs.

Nous ne sommes pas membres des Premières nations ici autour de la table, pour la plupart. Nous nous faisons notre propre idée de ce à quoi ressemblerait l'absence de loi en matière de biens immobiliers matrimoniaux chez les gens et dans le segment de la société que nous connaissons, mais, évidemment, c'est amplifié de façon extraordinaire.

Comme je le disais pendant mon exposé, après avoir rencontré ce matin Joanne et Emily, qui traitent avec les gens vivant une telle situation et sont habituées d'aborder AINC en cas de problème, il est tragique que les gens se fassent dire qu'on ne peut rien pour eux.

Il est difficile de croire qu'une telle situation ait pu durer si longtemps dans un pays avancé, comme nous aimons concevoir notre pays. Ce n'est pas parce que nous n'arrivons pas à nous entendre à 100 p. 100 que nous ne devons pas progresser. Nous avons l'obligation d'aller de l'avant, à mon avis.

Peut-être que Mme Paré ajoutera quelque chose à cela. Je sais que c'est pour elle une source de motivation professionnelle, mais aussi personnelle.

Mme Paré : Je suis membre des Premières nations moi aussi. Je fais partie de la Première nation de Gesgapegiag, mais, du point de vue d'un fonctionnaire, je dois dire qu'il y a longtemps que ce projet de loi important se fait attendre. Il sert à combler un vide législatif. La protection juridique qu'il offre est une chose que les gens tiennent pour acquise en dehors des réserves, mais pour qui vit dans une réserve, ça n'existe pas.

Il est intéressant de parler du prix qui est payé sur le plan humain; nous n'avons pas de statistiques sur le plan humain, mais je vais vous donner un exemple. Si la femme vit actuellement dans la maison avec les enfants et que les enfants fréquentent toujours l'école, qu'est-ce qui arrive si tous doivent quitter la communauté? La femme n'a nulle part où aller. Elle sort les enfants de la réserve, et tous perdent l'attachement qu'ils ont à la famille étendue — les grands-parents, les tantes, les oncles, les cousins et les amis à l'école. Ils sont déplacés; ils n'ont pas d'endroit où habiter. C'est un des éléments du prix humain à payer.

Quant au prix à payer humainement pour la violence conjugale, si un membre du ménage a besoin d'une protection d'urgence dès maintenant, le prix à payer sur le plan humain est énorme si nous ne garantissons pas une protection juridique aux gens qui vivent dans les communautés.

If a couple has a house, they have invested in it and they have lived in the community for many years, and there is a breakdown of the relationship, one of the spouses who has invested in the house cannot access half the value of what they have both invested in. There is an economic cost to not having legal protection.

Senator Lovelace Nicholas: Regarding assets of the property, you said in the event of death, divorce or separation — I do not have the copy of the bill — what happens to the non-native women who live in these communities or non-native men?

Mr. Duncan: They take interim possession but not final possession. It is clear that we are not trying to break the tradition that the Indian Act presupposes, which is that First Nation lands are owned by First Nation members.

Senator Lovelace Nicholas: Is it up to the First Nations community how to handle this situation?

Mr. Duncan: No, that is what the interim legislation provides for. I suppose if a First Nation, after Bill S-4, were to decide something different, that would be appropriate, although I do not think there is any move in that direction that I am aware of. I do not know if Mr. Jacques has anything to add to that.

Karl Jacques, Senior Counsel, Department of Justice Canada: To come back to the protection of non-members or non-Indians, they are entitled to the same remedies. They are entitled to ask the court to stay in the house or to have possession for a limited time.

Senator Lovelace Nicholas: Talking about all the injustice that has been happening to Aboriginal women over these many years, I blame the Indian Act. That act is an injustice for all Aboriginal peoples. Can you suggest something — like we get rid of it or something?

Mr. Duncan: Some First Nations have done that and we have negotiated; we are not great defenders of the Indian Act, but it is our mandate to supervise it.

Yes, it is an archaic document that will be superseded hopefully through self-government agreements, of which we have many, and we have more and more legislative opt-in options for First Nations on land management, election codes and other measures. Many First Nations are reaching the point where they can make some or virtually all of their own decisions.

I was intimately familiar with the Westbank self-government agreement. I was the critic when that legislation was passed in 2005. I talked to many stakeholders — not on reserve but adjacent to — including the municipal and regional governments, who were complimentary. They even went so far as to say they are

Si un couple a une maison dans laquelle il a investi et où il a vécu, au sein de la communauté, pendant de nombreuses années et que la relation s'effondre, un des deux conjoints ayant investi dans la maison ne peut accéder à la moitié de la valeur qui résulte de l'investissement des deux. L'absence de protection juridique entraîne un coût sur le plan économique.

Le sénateur Lovelace Nicholas : En parlant des biens, vous dites qu'en cas de décès, de divorce ou de séparation — je n'ai pas d'exemplaire du projet de loi devant moi —, qu'advient-il des femmes non autochtones qui habitent dans ces communautés ou encore des hommes non autochtones?

M. Duncan : Ils prennent possession des biens provisoirement, mais pas de façon définitive. Cela ne fait aucun doute, nous ne voulons pas rompre avec la tradition que présuppose la Loi sur les Indiens, soit que les terres des Premières nations sont la propriété des membres des Premières nations.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Appartient-il à la communauté des Premières nations en question de régler la situation?

M. Duncan : Non, c'est ce que prévoit la mesure législative provisoire. Je suppose que si une Première nation décidait d'agir autrement, après le projet de loi S-4, cela conviendrait, mais il n'y a personne qui agit en ce sens autant que je sache. Je ne sais pas si M. Jacques a quelque à ajouter à cela.

Karl Jacques, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada : Pour revenir à la question de la protection des non-membres ou des non-Indiens, disons qu'ils disposent des mêmes recours. Ils peuvent demander au tribunal de pouvoir demeurer dans la maison ou d'en avoir la possession pendant un certain temps.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Si on parle de toute l'injustice dont les femmes autochtones ont été les victimes depuis un grand nombre d'années, je jetterais la pierre à la Loi sur les Indiens. Cette loi-là est une injustice pour tous les Autochtones. Pouvez-vous proposer quelque chose — que nous nous en débarrassions ou je ne sais quoi encore?

M. Duncan : Certaines Premières nations l'ont fait, et nous avons négocié; nous ne sommes pas de grands défenseurs de la Loi sur les Indiens, mais en surveiller l'application fait partie de notre mandat.

Oui, c'est un document archaïque qui finira par être remplacé par des accords en matière d'autonomie gouvernementale, dont bon nombre existent déjà, et les Premières nations peuvent recourir à des dispositions d'adhésion facultatives de plus en plus nombreuses en ce qui concerne la gestion des terres, les codes d'élection et d'autres mesures encore. De nombreuses Premières nations en arrivent au point où elles prennent certaines de leurs décisions elles-mêmes, sinon pratiquement toutes les décisions en question.

J'ai eu affaire de très près à l'accord d'autonomie gouvernementale de Westbank. J'étais porte-parole de mon parti en la matière au moment où le projet de loi a été adopté en 2005. J'ai parlé à de nombreux intervenants — pas dans les réserves en tant que telles, mais autour d'elles —, y compris les administrations

delivering local services more efficiently and better than we are. These things can and will happen.

Ms. Paré: To add, there is the First Nations Land Management Act and the self-government policy and negotiation. However, with respect to Bill S-4, one important component is providing the opportunity for First Nations to establish their own culturally appropriate matrimonial property regime that will respect their culture, values and traditions. That component is important.

It is an important component of this legislation. It brings accountability between the First Nations council and the First Nations members.

Senator Lovelace Nicholas: I think there should be protection or recourse for these women to go to a certain committee — not us, but recourse — because they could be treated unfairly; it is mostly a male-dominated society, especially in the communities around my area.

It happened to me: I was kicked out and had no place to go. With the funding for women having been cut off by the government, women have no place to go.

Mr. Duncan: I will respond to that point. The government has made a strong commitment to women's shelters and to other women's programs, but nevertheless, what you say is correct. There is inequity, injustice and more limited options. I think Bill S-4 will be a major help to all those things.

Overlaying this bill, of course, is the fact that the provisions of Bill C-21 — which were the amendments to the Canadian Human Rights Act that, until now, have excluded First Nations people living on reserve — will, as of July 2011, provide legal recourse through the Canadian Human Rights Act for anyone that feels they have been discriminated against. That is one more reason that we do not want a legislative gap when it comes to matrimonial real property.

Senator Lovelace Nicholas: Legislation is needed. Women are starting to come out of their shells and go back to school. Many of them have never been out of their communities and do not have computers and everything that we have. I am a First Nation and I think it would help them to better themselves.

Mr. Duncan: A true success story is being told frequently about how many Aboriginal women chiefs and councillors we have. They are entering the political process a lot these days. Their reputation precedes them. They are doing a good job everywhere that they are in place.

Senator Lovelace Nicholas: There are two women chiefs in my area.

municipales et régionales, qui étaient complémentaires. Les responsables sont même allés jusqu'à dire qu'ils fournissent des services locaux d'une façon meilleure, de façon plus efficace que nous. Ces choses-là peuvent arriver, et elles arrivent.

Mme Paré : Ajoutez à cela la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et la politique et les négociations en matière d'autonomie gouvernementale. Tout de même, un élément important du projet de loi S-4 consiste à offrir aux Premières nations l'occasion de se donner un régime de biens matrimoniaux adaptés qui respecte leur culture, leurs valeurs et leurs traditions. Cet élément-là est important.

C'est un élément important du projet de loi. C'est une façon d'établir l'obligation redditionnelle du conseil des Premières nations par rapport aux membres des Premières nations.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je crois que ces femmes devraient avoir accès à une forme de protection ou de recours en s'adressant à un certain comité — pas le nôtre, mais le comité responsable des recours — là où elles sont traitées de manière injuste; il s'agit d'une société qui est dominée par les hommes, surtout dans les communautés dans mon coin de pays à moi.

Cela m'est arrivé : je me suis fait expulser et je n'avais nulle part où aller. Comme le gouvernement a éliminé les fonds destinés aux femmes, les femmes n'ont nulle part où aller.

M. Duncan : Je vais réagir à cela. Le gouvernement s'est engagé fermement à financer les refuges pour femmes et autres programmes pour femmes, mais, quoi qu'il en soit, ce que vous dites est juste. Il y a de l'iniquité, de l'injustice, et les options sont plus limitées. Je crois que le projet de loi S-4 sera très utile de tous ces points de vue là.

Il y a une idée qui plane au-dessus de ce projet de loi, bien entendu. C'est le fait que les dispositions du projet de loi C-21 — les modifications de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui, jusqu'à maintenant, excluaient les membres des Premières nations vivant dans une réserve — permettront, à compter de juillet 2011, à quiconque s'estime l'objet de discrimination d'évoquer la Loi canadienne sur les droits de la personne. C'est une raison de plus pour nous de ne pas avoir de vide législatif concernant les biens immobiliers matrimoniaux.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Il faut une loi. Les femmes commencent à sortir de leur coquille et à retourner à l'école. Bon nombre d'entre elles ne sont jamais sorties de leur communauté et n'ont pas d'ordinateur ni les autres trucs que nous avons. Je suis membre d'une Première nation et je crois que cela les aiderait à améliorer leur sort.

M. Duncan : Une histoire à succès qui est souvent évoquée c'est le fait que nous ayons tant de femmes parmi les chefs et les conseillers autochtones. Elles se lancent beaucoup en politique ces jours-ci. Leur réputation les précède. Elles abattent du bon travail partout où elles se trouvent.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Il y a deux femmes chefs dans mon coin de pays.

Senator Nancy Ruth: Mr. Duncan, I am not sure what word to use but it is so good to see this bill come forward at this time. It is great.

Mr. Duncan: Thank you for sponsoring the bill.

Senator Nancy Ruth: You are welcome.

I will follow up on Senator Lovelace Nicholas' questions. I understand that, in some cases, the interim measures proposed in the bill do not apply to First Nations that have entered into self-government agreements or to First Nations under the First Nations Land Management Act. How will gender equality prevail during matrimonial division on reserves that are subject to those two agreements?

Mr. Jacques: I can answer that. The First Nations Land Management Act, FNLMA, provides that First Nations under the FNLMA must adopt matrimonial real property codes. It is the same under self-government agreements. The guidelines are such that MRP must be discussed and negotiated into the self-government agreements. MRP would be covered in those agreements.

Senator Nancy Ruth: It is good news to hear that the MRP is there.

In addition to establishing provisional federal rules, it is my understanding that the purpose of the bill is to provide the enactment of First Nations laws on matrimonial interests and rights. How does this purpose affect the right to self-government? How is gender equality respected in self-government? I am not sure it is not the same answer.

Mr. Duncan: No, it is not the same answer. You put a twist on the end that I was not expecting.

At present for a First Nation that does not fall under self-government or the FNLMA, enacting a matrimonial real property regime requires a band council resolution followed by a ministerial sign-off. After Bill S-4 comes into force, the only thing the department or the minister will have anything to do with is the process of getting there. That is, they have to do it democratically. Beyond that, they can put anything in the regime they wish to put in, and Bill S-4 will empower it. The First Nation does not have to be self-governing to achieve its own matrimonial real property regime. In the interim, they will have the interim federal matrimonial real property regime under Bill S-4.

Senator Nancy Ruth: Am I correct to understand that models will be provided as to what matrimonial real property rights will look like? How will these rights be drafted? How many will there be?

Ms. Paré: This is part of the implementation plan. With respect to implementing this proposed legislation, there will be three components: first, public information to increase the

Le sénateur Nancy Ruth : Monsieur Duncan, je ne sais pas très bien quel terme il faudrait employer, mais il est si bon de voir ce projet de loi aboutir aujourd'hui. C'est merveilleux.

M. Duncan : Merci de parrainer le projet de loi.

Le sénateur Nancy Ruth : Je vous en prie.

Je vais donner suite aux questions du sénateur Lovelace Nicholas. Je crois comprendre que, dans certains cas, les mesures provisoires figurant dans le projet de loi ne s'appliquent pas aux Premières nations ayant conclu un accord d'autonomie gouvernementale ou aux Premières nations visées par la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Comment le principe de l'égalité entre les sexes l'emportera-t-il au moment du partage des biens matrimoniaux dans les réserves assujetties à ces deux accords-là?

M. Jacques : Je peux répondre à cette question. Selon la Loi sur la gestion des terres des premières nations, les Premières nations devront adopter un code sur les biens immobiliers matrimoniaux. La même chose vaut pour les accords d'autonomie gouvernementale. Selon les lignes directrices applicables, il faut discuter des BIM et négocier à ce sujet pour prévoir la chose dans les accords d'autonomie gouvernementale. Ces accords traiteraient des BIM.

Le sénateur Nancy Ruth : Il est bien d'entendre dire que les BIM sont pris en considération

Je crois comprendre aussi que, en plus d'établir des règles fédérales provisoires, le projet de loi a pour objet l'adoption de textes législatifs par les Premières nations en ce qui touche les droits et intérêts matrimoniaux. En quoi cela se répercute-t-il sur le droit à l'autonomie gouvernementale? Comment le principe de l'égalité entre les sexes est-il respecté dans le cadre de l'autonomie gouvernementale? Je ne sais pas si la réponse ne serait pas la même.

M. Duncan : Non, ce n'est pas la même réponse. Vous avez donné une tournure à laquelle je ne m'attendais pas à la fin.

En ce moment, dans une Première nation qui n'a pas signé d'accord d'autonomie gouvernementale ou qui n'est pas visée par la Loi sur la gestion des terres des premières nations, l'adoption d'un régime en matière de biens immobiliers matrimoniaux exige une résolution du conseil de bande et une approbation ministérielle. Lorsque le projet de loi S-4 entrera en vigueur, le ministère ou le ministre s'attachera uniquement à la marche suivie pour en arriver là. C'est-à-dire qu'il faudra que ce soit fait de manière démocratique. Autrement, on peut prévoir ce qu'on veut dans le régime, et le projet de loi S-4 permettra d'y donner effet. La Première nation qui souhaite adopter son propre régime en matière de biens immobiliers matrimoniaux n'a pas à pratiquer l'autonomie gouvernementale. Dans l'intervalle, elle tombera sous la coupe du régime fédéral de biens immobiliers matrimoniaux provisoires prévu dans le projet de loi S-4.

Le sénateur Nancy Ruth : Ai-je raison de penser que des modèles de droits en matière de biens immobiliers matrimoniaux seront fournis pour qu'on voie à quoi cela ressemble? À quoi ressembleront ces droits tels que formulés? Combien y en aura-t-il?

Mme Paré : C'est un élément du plan de mise en œuvre. La mise en œuvre du projet de loi comportera trois volets : d'abord, une campagne d'information pour sensibiliser le public à la loi;

awareness of the legislation; second, training for police officers and judges; and, third, support of a centre of excellence. The centre of excellence means a national organization independent from the government will provide information, advice and examples of matrimonial real property regime templates. Through the centre of excellence, First Nations can access examples of existing First Nations matrimonial property laws.

Senator Nancy Ruth: Will all three of those components be funded by the federal government?

Ms. Paré: Yes.

Senator Nancy Ruth: We will receive testimony from groups asking how the government can bring in such an act when it does not provide more housing on marriage breakdown, shelters, judges, counselling or money for this, that and the other thing. Can you tell me why this bill does not include any monies for those sorts of things? How was the decision made?

Mr. Duncan: I probably cannot tell you the motivation behind not including them in this bill but common sense dictates that some of those costs would be less than current because we are dealing with eliminating dislocations that have been horrendous in their financial consequences.

Senator Nancy Ruth: Can you explain a bit more how that would happen or tell us a story about how that would be?

Mr. Duncan: In a family breakdown, let us assume that the woman and children are kicked out of their home and are faced with an inability to support themselves financially. They look to the government to support them for some period of time, unless a matrimonial real property regime is in place.

Senator Nancy Ruth: Is that off reserve?

Mr. Duncan: Yes.

Senator Nancy Ruth: They come under provincial jurisdiction.

Mr. Duncan: In many cases, they are still status Indians and will still have considerable financial support federally. Perhaps Ms. Paré can expand on that situation because I am sure there are other consequences.

Ms. Paré: It is an interesting question. You mentioned housing. The purpose of this proposed legislation is to close a legal legislative gap that has existed for many years. That is the purpose of Bill S-4.

With respect to socio-economic issues and the challenges facing many Aboriginal communities and individuals, these issues are outside the scope of this proposed legislation. The Government of Canada is working with Aboriginal organizations and communities to look at how the situation can be improved, for example in housing. I will give you an example. In Budget 2010, the Government of Canada announced additional funding for communities to build additional housing and to renovate existing

ensuite, la formation des policiers et des juges; et, troisièmement, le soutien d'un centre d'excellence. Par centre d'excellence, il faut entendre un organisme national indépendant du gouvernement qui fournit des renseignements, des conseils et des exemples de modèles de régime en matière de biens immobiliers matrimoniaux. Par l'entremise du centre d'excellence, les Premières nations peuvent obtenir des exemples de textes législatifs des Premières nations en ce qui concerne les biens matrimoniaux.

Le sénateur Nancy Ruth : Le gouvernement fédéral financera-t-il les trois volets?

Mme Paré : Oui.

Le sénateur Nancy Ruth : Nous allons recevoir le témoignage de groupes demandant pourquoi le gouvernement adopte une telle loi sans prévoir d'autres mesures en ce qui concerne les logements, l'éclatement de la famille, les refuges, les juges, un counselling ou un budget pour ceci ou cela et tout le reste. Pouvez-vous me dire pourquoi ce projet de loi ne prévoit pas de budget pour ce genre de choses? Comment la décision a-t-elle été prise?

M. Duncan : Je ne peux probablement pas vous dire ce qui aurait motivé cela, mais, logiquement, certains des coûts en question sont inférieurs à ce qu'il est aujourd'hui, étant donné que nous composons avec des ruptures qui entraînent d'horribles conséquences financières.

Le sénateur Nancy Ruth : Pouvez-vous expliquer encore un peu comment cela se ferait ou nous donner un exemple?

M. Duncan : En cas de rupture familiale, présumons que la femme et les enfants sont expulsés du foyer et qu'ils ne disposent pas des moyens financiers pour subvenir à leurs besoins. Ils demandent au gouvernement de les soutenir pendant un certain temps, à moins qu'un régime de biens immobiliers matrimoniaux ne soit en place.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est en dehors des réserves?

M. Duncan : Oui.

Le sénateur Nancy Ruth : Cela relève de la responsabilité des provinces.

M. Duncan : Dans de nombreux cas, ce sont encore des Indiens inscrits qui peuvent compter sur un important soutien financier du gouvernement fédéral. Peut-être que Mme Paré peut vous en dire davantage sur cette situation-là, car il y a d'autres conséquences à cela, j'en suis sûr.

Mme Paré : Voilà une question intéressante. Vous avez parlé des logements. Le projet de loi a pour objet de combler un vide législatif, juridique, qui est là depuis de nombreuses années. C'est l'objet du projet de loi S-4.

Quant au problème socioéconomique et aux défis que doivent relever un grand nombre de membres et de communautés des Premières nations, c'est en dehors de la portée du projet de loi. Le gouvernement du Canada travaille avec des communautés et des organisations autochtones à trouver des façons d'améliorer la situation, par exemple dans le domaine du logement. Permettez-moi de vous donner un exemple. Dans le budget de 2010, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il débloquait des fonds

housing. The additional funding is \$400 million over two years. The Government of Canada is working with Aboriginal organizations and with the provinces and territories to improve the situation of Aboriginal education. The Government of Canada has a framework on Aboriginal economic development. Through this framework, INAC, who has the lead, will engage many people and many organizations to look at how to improve economic development opportunities for people, including what to change with respect to the economic development program under INAC.

The purpose of Bill S-4 is to close a legislative gap.

Mr. Duncan: You make a correct observation. We probably will hear all of those comments on virtually every First Nations bill that goes forward. We cannot have every bill become an omnibus bill, which is requested here. We have taken many measures on all those economic fronts. We invested much in the most meaningful issues from infrastructure and housing standpoints.

For example, our strategy on water has taken almost every high-risk water system and fixed it. We have addressed about two thirds of the priority water systems. We are spending \$330 million over the next two years to continue that progress. I am sure water legislation will come forward in the near future.

Some problems are exacerbated as we go further north in the country. The House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development has spent a lot of time dealing with northern issues. That is the subject of our current study. We talked to people about housing when we were in Iqaluit and Yellowknife. The funding invested in housing is starting to make a positive difference.

Senator Baker: I have great respect for the parliamentary secretary appearing before the committee. I served with him in the House of Commons. He did a tremendous job during that period for fishermen on the West Coast of Canada.

Ms. Paré, at the end of your summation on the history of the bill, you said that consultations took place and changes were made to the proposed legislation we have before us.

Are you saying that changes were made to this present bill from the previous version of the bill in the House of Commons last year?

Ms. Paré: The consensus-building phase took place in the spring and summer of 2007. Following those consultations, the department had in mind some options for a legislative solution. They sat down with the Assembly of First Nations, the Native

pour que les communautés puissent bâtir d'autres unités de logement et rénover les unités existantes. Le financement additionnel s'élève à 400 millions de dollars sur deux ans. Le gouvernement du Canada travaille avec des organisations autochtones de même qu'avec les provinces et les territoires à améliorer la situation dans le domaine de l'éducation. Le gouvernement du Canada dispose d'un cadre de développement économique pour les Autochtones. Grâce à ce cadre, AINC, qui en est le principal responsable, mobilisera bon nombre de personnes et d'organismes pour étudier des façons d'améliorer les possibilités de développement économique auxquelles les gens ont accès, y compris les modifications à apporter au programme de développement économique d'AINC.

Le projet de loi S-4 a pour objet de combler un vide législatif.

M. Duncan : Votre observation est juste. Nous allons probablement entendre tous ces commentaires-là à propos de pratiquement tous les projets de loi relatifs aux Premières nations qui iront de l'avant. Il ne peut pas toujours s'agir d'un projet de loi omnibus, ce que l'on demande ici. Nous avons pris de nombreuses mesures en rapport avec toutes ces questions économiques là. Nous avons beaucoup investi dans les dossiers les plus importants, depuis l'infrastructure jusqu'au logement.

Par exemple, notre stratégie à propos de l'eau potable a permis de régler dans presque tous les cas le problème d'un approvisionnement en eau entraînant des risques élevés. Nous avons réglé les deux tiers environ des éléments prioritaires en ce qui concerne les systèmes d'approvisionnement en eau. Nous allons continuer à progresser dans ce dossier au cours des deux prochaines années grâce à un budget de 330 millions de dollars. Je suis sûr qu'il y aura un projet de loi sur l'eau à l'avenir.

L'ampleur des problèmes va en s'intensifiant tandis qu'on se déplace vers le nord. Le Comité sénatorial permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes a consacré beaucoup de temps à l'étude des questions intéressant le Nord. C'est le sujet de notre étude en ce moment. Nous avons parlé de logement aux gens à Iqaluit et à Yellowknife. L'argent investi dans le logement commence à produire des effets positifs.

Le sénateur Baker : J'ai beaucoup de respect pour le secrétaire parlementaire qui est venu témoigner devant le comité. J'ai siégé avec lui à la Chambre des communes. Il a accompli un boulot extraordinaire pour les pêcheurs de la côte Ouest du Canada durant la période en question.

Madame Paré, à la fin de votre résumé de l'historique du projet de loi, vous nous dites qu'il y a eu consultation et que des modifications ont été apportées au projet de loi que nous avons devant les yeux.

Dites-vous que des modifications ont été apportées à la présente version du projet de loi, par rapport à la version antérieure qui a circulé à la Chambre des communes l'an dernier?

Mme Paré : L'étape de concertation a eu lieu au printemps et à l'été de 2007. Après les consultations, le ministère a retenu certaines options en vue d'en arriver à une solution législative. Il a rencontré l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des

Women's Association of Canada, ministerial representatives and the First Nations land management board. Discussions about various options were pursued. From those discussions, the department had good suggestions from the representatives to produce the draft legislation introduced as Bill C-47, which became Bill C-8, and which is now Bill S-4.

Senator Baker: This is the third draft of the same bill that we have before us.

Ms. Paré: It is the same draft legislation with a different number.

Senator Baker: The change in the number will not help much for the reason I ask. Is this the first time that a committee of Parliament will examine the bill and call witnesses to hear testimony?

Ms. Paré: Yes.

Senator Baker: It is the first time that all those interest groups and people interested in the legislation will appear before a parliamentary committee to voice their opinion and be cross-examined by senators. I thought this was happening with the bill last year.

Mr. Duncan: the bill seemed to move along in the House of Commons. It seemed to have support from the NDP and the Bloc Québécois to go to committee. Then there was a hoist — correct me if I am wrong.

Mr. Duncan: There was a hoist.

Senator Baker: There was a six-month hoist to eradicate the bill.

Mr. Duncan: Yes.

Senator Baker: That was made by the Liberals.

Mr. Duncan: Yes; Todd Russell.

Senator Baker: For some reason, the Bloc Québécois and the NDP then changed their positions and the bill died after that.

Looking at the bill objectively, if this is the same bill, unless the political parties have changed their positions, this bill may not pass the House of Commons. Is there a change in the position of the political parties?

Mr. Duncan: The hoist bill was defeated 125 to 120 in a close vote in the House of Commons. I think the position the Liberals took was based largely on feedback from national Aboriginal organizations. The two national Aboriginal organizations most critical of the bill at that time were the Native Women's Association of Canada and the Assembly of First Nations.

I understand they now say they want to work with the government to have this legislation move forward. That will not happen with a hoist amendment.

Your next question probably will be, what is the rationale for tabling the bill in the Senate as opposed to the other place?

femmes autochtones du Canada, les représentants ministériels et le conseil de gestion des terres des Premières nations. Les gens ont discuté des diverses options possibles. Après les discussions, les représentants ont transmis au ministère de bonnes propositions en vue de la production d'un avant-projet de loi présenté comme étant le projet de loi C-47, qui est devenu le projet de loi C-8 et qui, maintenant, s'appelle projet de loi S-4.

Le sénateur Baker : C'est la troisième version du même projet de loi que nous avons devant les yeux.

Mme Paré : C'est le même projet de loi, sauf que le numéro a changé.

Le sénateur Baker : Le fait que le chiffre ait changé n'est pas très utile ici. Est-ce la première fois qu'un comité au Parlement examine le projet de loi et convoque des témoins à son sujet?

Mme Paré : Oui.

Le sénateur Baker : C'est la première fois que tous ces groupes d'intérêt et que toutes ces personnes qui s'intéressent au projet de loi témoignent devant un comité parlementaire pour donner leur point de vue et répondre aux questions des sénateurs. J'ai cru que cela s'était fait avec le projet de loi de l'an dernier.

Monsieur Duncan, le projet de loi a bien semblé progresser à la Chambre des communes. Le NPD et le Bloc québécois semblaient en appuyer l'étude au comité. Puis, il y a eu un amendement de renvoi — corrigez-moi si je me trompe.

M. Duncan : Il y a eu un renvoi.

Le sénateur Baker : Un renvoi de six mois pour qu'on se débarrasse du projet de loi.

M. Duncan : Oui.

Le sénateur Baker : C'était l'œuvre des libéraux.

M. Duncan : Oui; Todd Russell.

Le sénateur Baker : Pour une raison ou une autre, le Bloc québécois et le NPD ont changé leur fusil d'épaule, puis le projet de loi est mort.

Si on regarde ce projet de loi objectivement, s'il s'agit bien du même projet de loi, à moins que les partis politiques n'aient changé d'idée, le projet de loi n'aura peut-être pas la sanction de la Chambre des communes. Les partis politiques ont-ils changé d'idée?

M. Duncan : L'amendement de renvoi a été défait à l'occasion d'un vote serré de 125 voix contre 120 à la Chambre des communes. Je crois que les libéraux ont beaucoup fondé leur position sur la rétroaction obtenue d'organisations autochtones nationales. Les deux organisations autochtones nationales qui critiquaient le plus le projet de loi à l'époque étaient l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Assemblée des Premières Nations.

Je crois qu'elles souhaitent maintenant travailler avec le gouvernement à faire cheminer le projet de loi. Cela ne se fera pas avec un amendement de renvoi.

Votre prochaine question est probablement la suivante : pourquoi déposer le projet de loi au Sénat plutôt qu'à l'autre endroit?

Senator Baker: We give better consideration to legislation; I know that.

Mr. Duncan: We have multiple bills heading our way. We are dealing with legislation now and will continue to do so. We are dealing with Bill C-3, the *McIvor* legislation, which is controversial. That legislation is part of the picture.

However, the bigger part of the picture is that this Senate committee started the ball rolling on this whole issue. This Senate committee is an appropriate and proper place for the bill to be. I expect great things.

Senator Baker: In other words, you expect quick passage.

Since the minister raised Bill C-3, it must come to the Senate after it passes the House of Commons. The Court of Appeal of British Columbia gave the federal government until April 1 to pass legislation. It was not passed and the court granted an extension until July 15.

Mr. Duncan: Something like that.

Senator Baker: Do you hope to pass Bill C-3 and have it before the Senate before the summer break?

Mr. Duncan: I hope so.

Senator Baker: Otherwise, you will be violating the court order.

Mr. Jacques, I want to ask you a question. A great deal of this bill deals with emergency protection. It starts at emergency protection order, which was referenced by Ms. Paré a moment ago. I can well understand why some people look at the legislation and say it is legally complex.

As far as emergency protection orders are concerned, these are *ex parte* orders that are sought by one of two parties, either the woman or the man. An order is given in private; it is not *inter partes*. It is *ex parte* and privately given. Then it is issued to the police for execution, in this case. After that, there is a review of that order normally, depending on the province we are talking about. Regardless, they have their own code and system set up. I do not know what rules of court they will follow but I presume they will follow the normal rules of court.

Do you think there will be a problem in executing the orders in certain circumstances? This is not a normal situation. They have a court issue an *ex parte* order to be delivered and executed immediately, say, taking possession of a home and extracting one person from the home.

Do you see my point? It will be difficult to do. It will lead to complications that do not exist outside of this situation.

Le sénateur Baker : Nous portons un regard plus avisé sur les projets de loi; ça, je le sais.

M. Duncan : Nous allons devoir traiter de nombreux projets de loi. Nous nous penchons sur un projet de loi en ce moment même, un travail que nous allons continuer à faire. Nous nous penchons sur le projet de loi C-3, le projet de loi découlant de l'affaire *McIvor*, qui est controversé. C'est un projet de loi qui fait partie de nos travaux.

Tout de même, si on veut voir ces travaux dans un contexte plus large, c'est votre comité sénatorial qui a lancé le débat sur la question. Il convient tout à fait que le projet de loi se retrouve entre les mains de votre comité sénatorial. Je m'attends à ce que cela donne quelque chose d'excellent.

Le sénateur Baker : Autrement dit, vous vous attendez à ce que nous l'adoptions rapidement.

Le ministre ayant proposé le projet de loi C-3, celui-ci doit se retrouver devant le Sénat après avoir été adopté à la Chambre des communes. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a donné au gouvernement fédéral jusqu'au 1^{er} avril pour adopter sa loi. La loi n'a pas été adoptée, et le tribunal a porté le délai au 15 juillet.

M. Duncan : Ça ressemble à ça.

Le sénateur Baker : Espérez-vous adopter le projet de loi C-3 pour qu'il se retrouve devant le Sénat avant la pause estivale?

M. Duncan : Je l'espère.

Le sénateur Baker : Sinon, vous contrevenez à une ordonnance du tribunal.

Monsieur Jacques, je veux vous poser une question. Pour une grande part, ce projet de loi est une affaire de protection d'urgence. C'est ce qui permet d'obtenir une ordonnance de protection d'urgence, ce à quoi Mme Paré a fait allusion il y a un instant. Je comprends bien que certaines personnes puissent regarder le projet de loi et affirmer que c'est complexe d'un point de vue juridique.

Quant aux ordonnances de protection d'urgence, il s'agit d'ordonnances *ex parte* que cherche à obtenir une des deux parties, que ce soit la femme ou l'homme. L'ordonnance est rendue confidentiellement; ce n'est pas *inter partes*. L'ordonnance est *ex parte*, elle est confidentielle. Elle est transmise à la police pour l'exécution, dans le cas qui nous occupe. Ensuite, il y a habituellement révision de l'ordonnance en question, selon la province dont il s'agit. Quoi qu'il en soit, elles ont leur propre code et leur propre système. Je ne sais pas quelles sont les règles de procédure que le tribunal va appliquer, mais je présume que ce sont les règles usuelles.

Croyez-vous que l'exécution des ordonnances posera problème dans certaines situations; il ne s'agit pas ici d'une situation normale. On obtient que le tribunal rende une ordonnance *ex parte* qu'il s'agit de transmettre et de faire exécuter immédiatement, par exemple prendre possession d'un foyer et faire sortir une personne du foyer en question.

Me comprenez-vous? Ce sera difficile. Ça peut mener à des complications qui n'existent pas en dehors de cette situation.

Mr. Jacques: As it stands now, you are right. The order is made *ex parte*; that is, in the absence of the other party there. There is also a review mechanism of that decision to be made. If the order is made by a justice of the peace, the bill provides that the decision will be reviewed by a judge of the court within three days.

Yes, the order will be executed, for instance, despite the fact the person will apply for a review of the decision. As you mentioned, it is true that, in some instances, the order will be executed despite the fact that the person being kicked out is contesting it.

Senator Baker: That is the problem with emergency protection orders. They are necessary, of course. However, one side is given, and the order is executed.

It is executed here, say, on a reserve. What procedures do you envision having to go through; are there any extra procedures in the execution of those orders? Have you thought about that issue?

Mr. Jacques: The order will be executed like any other order. A police officer will go on to reserve to execute the order. It will not be different from any other kind of execution of order that an officer will try to execute on reserve.

Senator Baker: What rules of court will the person contesting the order have to follow? They will need a lawyer to contest it, but the rules followed are whatever rules of court issued the order; is that right?

Mr. Jacques: It depends on the province. The province decides which court will deal with this issue. They will issue some rules of court to deal with those appeals or reviews.

Senator Baker: If the justice of the peace issues an order, then the order is sent to the court. It could be a Superior Court judge who hears the review later, or it could be a provincial court judge.

Mr. Jacques: Yes.

Senator Stratton: Welcome. To follow up with Senator Baker's line of questioning, I am interested in procedure, as well. In my reading of the bill, clause 21 on page 12 gives that period of time. When they kick someone out, it is for a period of 90 days.

Senator Baker: Yes, it is 90 days. That period can be extended.

Senator Stratton: Yes; is that period automatically extended or does it have to be re-applied for? What happens after those 90 days?

Mr. Jacques: The person applies to have it extended and it can be extended only for another period of 90 days.

Senator Stratton: What happens after that?

Senator Baker: That is a good question.

Mr. Jacques: Depending on what —

M. Jacques : Dans l'état actuel des choses, vous avez raison. L'ordonnance est rendue *ex parte*; c'est-à-dire en l'absence de l'autre partie. La décision rendue est aussi soumise à un mécanisme de révision. Selon le projet de loi, si l'ordonnance est rendue par un juge de paix, elle doit être révisée par un juge dans les trois jours.

Oui, l'ordonnance sera exécutée, par exemple, même si la personne demande une révision de la décision. Cela est vrai. Comme vous l'avez dit, dans certains cas, l'ordonnance sera exécutée même si la personne qui se fait évincer la conteste.

Le sénateur Baker : C'est le problème que posent les ordonnances de protection d'urgence. Elles sont nécessaires, bien entendu. Par contre, une seule partie fait valoir son point de vue, et l'ordonnance est exécutée.

Disons qu'elle est exécutée dans une réserve. Quelles procédures envisagez-vous? L'exécution de ces ordonnances suppose-t-elle des procédures supplémentaires? Avez-vous réfléchi à cette question-là?

M. Jacques : L'ordonnance sera exécutée comme toute autre ordonnance. Un policier se rendra dans la réserve pour exécuter l'ordonnance. Cela ne se distinguera en rien de tout autre cas où un policier doit exécuter une ordonnance dans une réserve.

Le sénateur Baker : Quelles sont les règles de procédure auxquelles la personne qui conteste l'ordonnance devra se plier? Il lui faudra un avocat pour contester, mais les règles applicables sont les règles du tribunal à l'origine de l'ordonnance, n'est-ce pas?

M. Jacques : Ça dépend de la province. C'est la province qui détermine quel tribunal se charge de la question. Elle produira des règles de procédure à propos des appels ou des demandes de révision en question.

Le sénateur Baker : L'ordonnance rendue par un juge de paix est transmise au tribunal. Plus tard, c'est un juge de la Cour supérieure ou un juge de la cour provinciale qui s'occupera de la demande de révision.

M. Jacques : Oui.

Le sénateur Stratton : Bienvenue. Je vais continuer à creuser le même sillon que le sénateur Baker, étant donné que je m'intéresse à la procédure moi aussi. Si je lis bien le projet de loi, l'article 21 à la page 12 précise le délai à cet égard. Lorsque quelqu'un est évincé de son domicile, c'est pour une période de 90 jours.

Le sénateur Baker : Oui, c'est pour 90 jours. Cette période-là peut être prolongée.

Le sénateur Stratton : Oui. Est-ce que la période est automatiquement prolongée ou encore faut-il faire une demande à cet égard? Qu'arrive-t-il après 90 jours?

M. Jacques : La personne demande que la période soit prolongée, et la période peut seulement être prolongée pour 90 jours encore.

Le sénateur Stratton : Et ensuite?

Le sénateur Baker : Voilà une bonne question.

M. Jacques : Selon ce qui...

Senator Stratton: The individual is still violent and it has been 180 days. What happens then?

Mr. Jacques: A person can still apply.

Senator Stratton: You said it can be extended only for another 90 days.

Mr. Jacques: Yes, on the same basis or due to the same cause: If an individual returns to the home after that period and there is still some violence, a person can re-apply.

Senator Stratton: The individual has the right to return home after the 180 days; is that what you are saying?

Mr. Jacques: Yes.

Senator Stratton: That is something to look forward to if you are the woman. I would be nervous about that situation.

My next question is about occupation of the family home. Again, on page 11, clause 19, it is 180 days. Here is an example: I am an Aboriginal and I die. My spouse is non-Aboriginal. She has six months to get out, right?

Mr. Jacques: She is guaranteed 180 days in the house. During that time, she can still apply to the court for possession after that period of time.

Senator Stratton: What do you mean by "possession"?

Mr. Jacques: Occupation of the family home.

Senator Stratton: She can take possession of the home on a permanent basis?

Mr. Jacques: No; she can ask to stay in the house for a limited period of time.

Senator Stratton: I always become hung up when you stay "limited." We have to read and find out it says 180. After 180 days, what happens to the woman; must she leave?

Mr. Jacques: No; 180 days is a minimum guarantee.

Senator Stratton: Right.

Mr. Jacques: During that time, the person can apply to the court for permission to stay in the house for a longer period of time.

Senator Stratton: There is no definition of "longer period," though, is there?

Mr. Jacques: No; that is determined by the judge hearing the case. It is based on a series of criteria that are provided in the act.

Senator Stratton: Ultimately, she can be out on the street with her kids, can she not?

Mr. Jacques: She can be, but the interest of the child is one of the important things the court takes into consideration.

Senator Stratton: That is what I am getting at. After a period of time goes by, 180 days, and there is an extension, if it is then found that she does not have a right to be there, how does she get

Le sénateur Stratton : La personne visée est encore violente après 180 jours. Qu'est-ce qui arrive alors?

M. Jacques : Une personne peut toujours présenter une demande.

Le sénateur Stratton : Vous avez dit que ça peut seulement être prolongé pour 90 jours encore.

M. Jacques : Oui, sur la même base ou en rapport avec la même cause : si la personne retourne à la maison après cette période et demeure violente, l'autre personne peut présenter une demande à nouveau.

Le sénateur Stratton : La personne visée par l'ordonnance a le droit de rentrer à la maison après 180 jours, c'est ce que vous dites?

M. Jacques : Oui.

Le sénateur Stratton : Voilà une belle perspective pour la femme. Je serais nerveux en pareil cas.

Ma prochaine question porte sur l'occupation du foyer familial. Encore une fois, à la page 11, article 19, la période établie est de 180 jours. Voici un exemple : je suis Autochtone et je meurs. Ma conjointe n'est pas Autochtone. Elle dispose de six mois pour évacuer les lieux, n'est-ce pas?

M. Jacques : Elle peut demeurer là pendant 180 jours, cela est garanti. Durant la période en question, elle peut toujours demander au tribunal de pouvoir garder possession des lieux par la suite.

Le sénateur Stratton : Qu'entendez-vous par « possession »?

M. Jacques : L'occupation du foyer familial.

Le sénateur Stratton : Elle peut prendre possession du foyer en permanence?

M. Jacques : Non. Elle peut demander de pouvoir demeurer là pendant une période limitée.

Le sénateur Stratton : Ça me trouble toujours lorsque vous dites « limitée ». Il faut lire cela pour savoir que c'est 180 jours. Après, qu'est-ce qui arrive à la femme? Est-ce qu'elle doit partir?

M. Jacques : Non. Cent quatre-vingts jours, c'est le minimum garanti.

Le sénateur Stratton : D'accord.

M. Jacques : Dans l'intervalle, la personne peut demander au tribunal la permission de demeurer dans la maison plus longtemps.

Le sénateur Stratton : La période ainsi prolongée n'est pas définie, n'est-ce pas?

M. Jacques : Non. C'est le juge chargé d'entendre l'affaire qui décide. Pour cela, il se fonde sur une série de critères qui sont énoncés dans la loi.

Le sénateur Stratton : En fin de compte, la femme peut se retrouver à la rue avec ses enfants, n'est-ce pas?

M. Jacques : C'est possible, mais l'intérêt de l'enfant figure parmi les critères importants que le tribunal doit prendre en considération.

Le sénateur Stratton : C'est là que je veux en venir. Après le délai donné, 180 jours, après la prolongation, s'il est établi que la femme n'a pas le droit de demeurer là, comment obtient-elle l'aide nécessaire

assistance to find the appropriate housing for herself and her children? What happens then? Does it become void? Does the province come in and take over? What takes place?

Ms. Paré: I do not think this situation will differ than living off reserve. For example, there is a woman with children. After nine months of staying in a house, the court reviews all the considerations, including the interest of the child to stay in the community and be connected to the community. Let us say the judge makes the decision she must leave. The children belong to the community.

She can then refer to social services, outside Aboriginal support services, et cetera, to find a place to stay with the children and help them to help her to register the children for the next school year, et cetera.

Senator Stratton: Ultimately, I am reading that she can stay on the reserve if they can find accommodation, because that is where the children are. That is where the children are being raised. That is where their schooling is and where their friends are. The community does not want to interrupt that, so it will make every effort to allow them to stay on the reserve.

Ms. Paré: The community, the extended family and social services can look at all the possibilities to help the mother and the children stay in or close to the community.

Senator Mitchell: I want to follow up on Senator Stratton's question. Does that provision, the 180 days that can be extended, apply both to a widow and someone who is in the process of a divorce?

Mr. Jacques: It is only in the case of a widow; the death of a spouse.

Senator Mitchell: If that woman lived in a home that she and her spouse owned off reserve, there is no question that she can stay in the house; but in the case of this provision in your legislation, there will be a question. It has not solved the problem, has it? It has only extended the problem if they have to go to court to find out whether they can stay there. They do not have to do that if they are in a house off reserve in any other circumstance; is that right?

Mr. Duncan: That is correct in a sense because this bill respects the fact that First Nations ownership on reserve is a requirement. Many of these presumably would not be.

Remember, these are interim provisions that can be changed by the community if they so choose. Many communities at this point, or at least communities that I am aware of, will probably choose a different direction from the standpoint that they have a large population already of non-First Nations on reserve. The chief and council already recognize that they have to cater to the interests of those people as well as to the interests of their members, because they are all one family in a sense. Therefore, they may make a different judgment.

pour trouver un logement correct pour elle et ses enfants? Qu'est-ce qui arrive à ce moment-là? C'est nul et non avenue? La province prend-elle la situation en main? Qu'est-ce qui arrive?

Mme Paré : Ce sera comme si les gens vivaient en dehors de la réserve, à mon avis. Par exemple, il y a là une femme et ses enfants. Une fois qu'ils ont passé neuf mois dans la maison, le tribunal examine toutes les considérations applicables, et notamment l'intérêt pour l'enfant de demeurer au sein de la collectivité et d'être lié à la collectivité. Disons que le juge décide que la femme doit partir. Les enfants appartiennent à la collectivité.

Elle peut alors faire appel aux services sociaux, à des services externes de soutien des Autochtones, par exemple, pour trouver aux enfants un endroit où habiter et s'occuper de l'inscription des enfants à l'école pour l'année suivante, entre autres.

Le sénateur Stratton : Au bout du compte, j'en comprends qu'elle peut demeurer dans la réserve si les services peuvent trouver un endroit où elle peut habiter, étant donné que c'est là que les enfants se trouvent. C'est là que les enfants sont élevés. C'est là que se trouve l'école et c'est là que se trouvent les amis. La collectivité ne veut pas mettre fin à cela; elle fera donc tous les efforts possibles pour leur permettre de demeurer dans la réserve.

Mme Paré : La collectivité, la famille étendue et les services sociaux peuvent examiner toutes les façons possibles d'aider la mère et les enfants à demeurer au sein de la collectivité ou près de celle-ci.

Le sénateur Mitchell : Je veux donner suite à la question du sénateur Stratton. La disposition en question — les 180 jours où il peut y avoir prolongation — s'applique-t-elle tout autant à une veuve qu'à une personne qui divorce?

M. Jacques : C'est seulement dans le cas de la veuve ou du veuf; quand le conjoint meurt.

Le sénateur Mitchell : Si cette femme-là habitait une maison dont elle et son conjoint étaient propriétaires en dehors de la réserve, cela ne fait aucun doute : elle peut y demeurer; par contre, s'il est question de cette disposition de votre projet de loi, il y aura un problème. La disposition n'élimine pas le problème, n'est-ce pas? Elle reporte seulement le problème dans la mesure où il faut s'adresser au tribunal pour savoir si on peut continuer d'occuper les lieux. Les gens n'ont pas à faire cela s'ils habitent une maison en dehors de la réserve dans toute autre situation du genre, n'est-ce pas?

M. Duncan : D'une certaine façon, vous avez raison : le projet de loi respecte le fait qu'il faut être propriétaire du foyer dans la réserve. On peut présumer que la personne ne satisfera pas à cette exigence dans bon nombre de cas.

N'oubliez pas : ce sont des dispositions provisoires que la collectivité peut modifier si elle le souhaite. Au point où nous en sommes, il y aura de nombreuses collectivités ou, tout au moins, certaines collectivités à ce que je sache qui choisiront probablement une voie différente dans la mesure où leur réserve compte déjà un grand nombre de personnes qui ne sont pas membres de la Première nation. Le chef et le conseil reconnaissent déjà qu'ils doivent défendre l'intérêt de ces gens-là aussi bien que l'intérêt de leurs membres, étant donné qu'ils forment une grande famille, d'une certaine façon. Il se peut donc qu'ils prennent une décision différente.

Senator Mitchell: Knowing that they may make a different judgment, as you have indicated — I assume that judgement will be based upon the process of consultation — why have you gone this route then? Why have you not gone the route that you are sure so many of these groups would want?

Mr. Duncan: This bill empowers the First Nation at the local level to create their own regime.

Senator Mitchell: This is interim. Then we ask ourselves, how long is interim, which is my next line of questioning.

First, I think Ms. Paré indicated that there were three different phases of the process that will be funded federally — the centre of excellence and two others. What about funding the Aboriginal groups' costs and process for developing their own legislation? Will there be support for those groups that do not have any resources to develop their own legislation?

Ms. Paré: There is no direct funding to support directly the First Nation in designing and enacting their First Nation law. The centre of excellence is a cost-effective way of ensuring that information, best practices or good examples research is undertaken and provided to First Nations.

I also want to make a point. You talked about —

Senator Mitchell: They do not receive any help, is that right? They will have to figure out how to develop their own legislation.

Ms. Paré: They will receive support from the centre of excellence with respect to advice, information, research templates, et cetera.

You mentioned the 180 days. We have to remember that right now there is no legal protection. If someone in the community needs to have exclusive possession of the family home for a period of time, there is no legal protection now. With respect to Bill S-4, the two components are that it provides First Nations with the process for enacting their law; and in the meantime, there are federal provisional rules so that someone who needs legal protection will have it.

Senator Mitchell: The bill provides a process; it provides central research and models that will be applied, which will be given to Aboriginal groups. However, if the Aboriginal groups do not have the money to hire lawyers and others who can deal with that process — it is all process — I bet we will be sitting here five or ten years from now with almost none of these pieces of legislation in place, unless you have some way of suggesting that these groups will be able to take on this complex project. It has taken the Government of Canada how many years to enact legislation, and suddenly they are to do it for themselves without any resources?

Le sénateur Mitchell : En sachant qu'ils pourraient prendre une décision différente, comme vous l'avez signalé — je présume qu'ils fonderont cette décision-là sur le processus de consultation —, pourquoi avez-vous choisi cette voie-ci, de votre côté? Pourquoi n'avoir pas opté pour la voie que voudrait un si grand nombre de groupes selon votre analyse?

M. Duncan : Le projet de loi habilite la Première nation à se donner son propre régime localement.

Le sénateur Mitchell : C'est provisoire. Nous devons alors nous demander : combien de temps dure la mesure provisoire au juste? Ce qui m'amène à ma prochaine série de questions.

D'abord, je crois que Mme Paré a souligné les trois étapes distinctes du processus qui sera financé par le gouvernement fédéral — le centre d'excellence et les deux autres. Qu'en est-il de la prise en charge des coûts assumés par les groupes autochtones pour concevoir leurs propres mesures législatives? Allez-vous soutenir les groupes qui ne disposent pas de ressources pour concevoir leurs propres textes législatifs?

Mme Paré : Il n'y a pas de financement direct prévu pour soutenir directement la Première nation concernant la conception et l'édiction d'une loi d'une Première nation. Le centre d'excellence représente une manière optimale de s'assurer d'établir des informations, des pratiques exemplaires ou des recherches sur des exemples fructueux dont les Premières nations sont mises au fait.

Je voudrais aussi faire valoir une chose. Vous avez parlé de...

Le sénateur Mitchell : Elles ne reçoivent pas d'aide, c'est bien cela? Elles vont devoir trouver une façon de concevoir leur propre loi.

Mme Paré : Elles auront droit au soutien du centre d'excellence en ce qui concerne les conseils, les informations, les modèles de recherche, et cetera.

Vous avez parlé des 180 jours. Il faut se rappeler le fait que, en ce moment, il n'y a pas de protection juridique à cet égard. Si un membre de la collectivité a besoin de posséder le foyer familial en exclusivité pendant un certain temps, il n'a pas de protection juridique en ce moment. Quant au projet de loi S-4, il donne à la Première nation la marche à suivre pour édicter sa propre loi; dans l'intervalle, il existe des règles fédérales qui s'appliquent provisoirement, et qui font qu'une personne ayant besoin d'une protection juridique y a accès.

Le sénateur Mitchell : Le projet de loi donne une marche à suivre; il prévoit des recherches et des modèles centraux qui seront appliqués, et qui seront mis à la disposition des groupes autochtones. Cependant, si les groupes autochtones n'ont pas l'argent nécessaire pour engager des avocats et d'autres personnes aptes à prendre en charge ce processus — c'est tout un processus —, je parierais sur le fait que, dans cinq ou 10 ans, il n'y aura pratiquement aucune loi du genre en place, à moins que vous ne trouviez une façon de proposer à ces groupes de s'attaquer à ce projet complexe. Le gouvernement du Canada a mis combien d'années au juste à se donner ce texte de loi et puis, subitement, les Premières nations doivent le faire elles-mêmes sans disposer de quelque ressource?

Mr. Duncan: It is not like there has been a lack of movement on MRP at the band level. We probably have at least a couple of dozen First Nations across the country that have their own rules now. They have offered to help any First Nation that is looking at MRP, in terms of giving them formats and examples of rules that work in their community. The centre of excellence builds on that idea, but it is not like there is nothing there now.

I know that Chief Robert Louie of the Westbank First Nation has already become almost a volunteer repository of this kind of information. The band has shown leadership in many aspects of First Nation governance and it has been willing to share its expertise.

You are talking to a broader issue here as well, which is governance and capacity. That is an area where the department and the government have been focused on ensuring that we provide the appropriate resources for proposals to increase governance and capacity. To suggest that anyone will not be able to develop legislation because of a lack of capacity, I think is not correct.

Senator Mitchell: You mentioned the centre of excellence. Do you have money in this year's budget for the centre of excellence? Is it started?

Ms. Paré: With respect to the implementation and all the details, I think the focus is to start the legislative process first. There was an announcement in Budget 2006 about matrimonial property. It was announced then.

Senator Mitchell: Was it funded in the budget? Is money set aside in this year's budget for the centre of excellence?

Ms. Paré: Money was identified for six years in Budget 2006 to support the implementation of the legislative solution for matrimonial real property.

Senator Mitchell: When do you think the centre of excellence will be established?

Ms. Paré: It will depend on the time it takes for the legislative process to continue its course. Maybe my English is not good.

Mr. Duncan: It will not be before the legislation is in place.

Senator Mitchell: Finally, I have two questions on the referendum. The first one has been raised by Aboriginal groups; why do they need to have a referendum for what is basically legislation when no one else does? Second, in addition to that, will non-Aboriginal peoples — people who live on reserves who will be affected by this legislation — be allowed to vote in the referendum?

Ms. Paré: On the first question, with respect to non-Indians and non-members, they will not have the right to vote. With respect to the voting, it is members who are 18 years old and over, living either on or off reserve, that will be eligible for voting to approve or not the First Nations matrimonial property regime.

M. Duncan : Ce n'est pas comme si les bandes n'avaient rien fait à propos des BIM. Il y a probablement quelques dizaines de Premières nations au pays qui se sont déjà donné leurs propres règles. Elles ont offert d'aider toutes Premières nations qui se penchent sur la question des BIM, c'est-à-dire de leur proposer des modèles et des exemples de règles qui fonctionnent chez eux. Le centre d'excellence s'appuie sur cette idée-là, mais ce n'est pas comme si rien n'existait encore.

Je sais que le chef Robert Louie, de la Première nation de Westbank, constitue déjà bénévolement une banque de données à cet égard. La bande a fait preuve de leadership en matière de gouvernance des Premières nations sous de nombreux aspects et est prête à faire part de son expertise.

Vous abordez là une question qui est plus vaste, soit celle de la gouvernance et de la capacité. C'est un champ d'action où le ministère et le gouvernement ont travaillé en vue de s'assurer de fournir les ressources voulues pour appuyer les projets d'amélioration de la gouvernance et de la capacité. Donner à croire qu'on ne saura concevoir de lois par manque de capacité, à mon avis, c'est faire erreur.

Le sénateur Mitchell : Vous avez mentionné le centre d'excellence. Votre budget de cette année comporte-t-il des fonds pour le centre d'excellence? Est-ce que c'est commencé?

Mme Paré : Pour la mise en œuvre et tous les détails de l'affaire, je crois qu'il s'agit d'entamer d'abord le processus législatif. Il y a eu une annonce au sujet des biens matrimoniaux dans le budget de 2006. Cela a été annoncé à ce moment-là.

Le sénateur Mitchell : Est-ce que c'est prévu dans le budget? Est-ce qu'il y a de l'argent qui a été mis de côté pour le centre d'excellence dans le budget de cette année?

Mme Paré : Des fonds échelonnés sur six ans ont été prévus dans le budget de 2006 pour soutenir la mise en œuvre de la solution législative à adopter en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux.

Le sénateur Mitchell : À quel endroit pensez-vous que le centre d'excellence sera établi?

Mme Paré : Ça dépend du temps qu'il faudra pour que le processus législatif poursuive son cours. Je ne suis peut-être pas très claire.

M. Duncan : Ce ne sera pas avant que la loi soit en place.

Le sénateur Mitchell : Enfin, j'ai deux questions à propos du référendum. La première a été soulevée par des groupes autochtones; pourquoi leur faut-il un référendum pour entériner une loi, essentiellement, alors que personne d'autre n'a à faire cela? Ensuite, en outre, les gens qui ne sont pas Autochtones — les gens qui habitent une réserve et qui seront touchés par une telle loi — pourront-ils participer au référendum?

Mme Paré : À la première question au sujet des personnes qui ne sont pas des Indiens ou qui ne sont pas membres de la Première nation, je répondrai qu'elles n'auront pas le droit de vote. À propos du scrutin, disons que ce sont les membres de la Première nation ayant 18 ans ou plus, qu'ils habitent sur la réserve ou en

With respect to the approval process, this is to ensure the right balance of individuals, as well as the collective interest of First Nations. Throughout the consultation, the department — the ministerial representative — heard loudly and clearly that First Nations members want to learn about what the First Nation council will develop with respect to matrimonial property regime. They want an opportunity to say and to voice, hopefully, their approval of the First Nations matrimonial property law. That is the approval process.

The Deputy Chair: I am pleased with the proposed legislation. I was a member of the steering committee in 2003. I am pleased that there is a movement, but there is always work to be done. I am preoccupied with something. If I understood you correctly, Mr. Jacques, you said that a woman who is separated will be able to go to a provincial court to resolve matters as set out in the bill. My concern is that the various provincial courts will present different interpretations of the bill. Given that there is no precedent yet, it will be a challenge for people who take these matters to the courts. The bigger challenge will be that lawyers cannot advise clients on how this proposed legislation will be interpreted. Can you comment on that issue?

Mr. Jacques: I cannot comment specifically, but I do not think it is different from any other proposed legislation. Ms. Paré can answer the question respecting the training of judges, which is one component of the implementation. Most judges will be educated as to the intent and context of the bill.

The Deputy Chair: Is there a budget for training judges? What kind of training will it be? How many hours will it entail?

Ms. Paré: As I mentioned, the details of the implementation plan have yet to be prepared. The parliamentary secretary mentioned that the centre of excellence will not be created before the bill is passed. I do not have the details with respect to the specifics of the training for judges. We envision funding to help in the training of judges so that they fully understand the legislation and that through the federal provisional rules, First Nations will be able to make a presentation. If the judge is hearing a case from a First Nation, then the First Nation can make an appearance to talk to the judge about the culture, values and traditions in the community so that the judge understands the reality of the community before making his or her final decision in the case.

Mr. Duncan: In addition, this committee will be well advised to ensure that the Canadian Bar Association, the Canadian Human Rights Commission and others are not only invited to appear as witnesses before the committee, but also to participate in the general proceedings. I had my eyes opened when the Canadian Human Rights Commission followed our proceedings on Bill C-3 and then later appeared as witnesses. They had been spectators so

dehors de celle-ci, qui ont le droit de participer au scrutin en vue d'approuver ou de rejeter le régime de biens matrimoniaux de la Première nation.

Quant au processus d'approbation, il s'agit de s'assurer de trouver le juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif des Premières nations. Tout au long des consultations, le ministère — la représentante ministérielle — a entendu un message on ne peut plus clair : les membres des Premières nations tiennent à savoir ce que le conseil concevra en fait de régime de biens matrimoniaux. Ils souhaitent avoir leur mot à dire et espèrent avoir la possibilité d'entériner la loi de la Première nation en matière de biens immobiliers. Voilà le processus d'approbation.

La vice-présidente : Le projet de loi me plaît. J'ai siégé au comité de direction en 2003. Je suis heureuse de constater que le dossier avance, mais il y a toujours du travail à faire. Il y a une chose qui me préoccupe, par contre. Si j'ai bien saisi ce que vous disiez, monsieur Jacques, vous dites que la femme séparée pourra s'adresser à un tribunal provincial pour régler les questions telles qu'énoncées dans le projet de loi. Je crains que les différents tribunaux provinciaux n'adoptent des interprétations différentes du projet de loi. Comme il n'y a pas de précédent pour l'instant, ce sera difficile pour les gens qui s'adresseront aux tribunaux. La grande difficulté résidera dans le fait que les avocats ne peuvent conseiller les clients à propos de l'interprétation éventuelle du texte de loi. Qu'en pensez-vous?

M. Jacques : Je ne peux faire de commentaires particuliers sur la question, mais je ne crois pas que ce soit différent de tout autre projet de loi. Mme Paré peut répondre à la question concernant la formation des juges, qui constitue un élément de la mise en œuvre. La plupart des juges seront formés en ce qui concerne le but du projet de loi et le contexte dans lequel il s'inscrit.

La vice-présidente : Y a-t-il un budget pour la formation des juges? Quelle forme prendra cette formation? Combien d'heures prendra-t-elle?

Mme Paré : Comme je l'ai dit, les détails du plan de mise en œuvre restent à établir. Le secrétaire parlementaire a souligné le fait que le centre d'excellence ne sera pas créé avant que le projet de loi ne soit adopté. Je ne connais pas les détails concernant la formation des juges. Nous envisageons de financer l'information des juges pour qu'ils puissent bien saisir le texte de loi et que, grâce aux règles fédérales provisoires, les Premières nations puissent présenter des observations. Si le juge entend la cause d'une Première nation, la Première nation peut témoigner pour faire valoir des observations à propos de la culture, des valeurs et des traditions de la collectivité, pour que le juge comprenne la réalité de la collectivité avant de rendre sa décision finale.

M. Duncan : Par ailleurs, le comité ferait bien de s'assurer que l'Association du Barreau canadien, la Commission canadienne des droits de la personne et d'autres organismes sont invités non seulement à témoigner devant lui, mais aussi à participer aux audiences de façon générale. La Commission canadienne des droits de la personne a suivi nos audiences à propos du projet de loi C-3, puis y a délégué des témoins; cela m'a ouvert les yeux.

they were up to speed on the issues. Your question presupposes that there will be many potential changes, so these groups should be advised as soon as possible.

The Deputy Chair: I am pleased to tell you that they have been advised and they will appear before the committee.

I have a follow-up question. For example, when a woman is out of her home off reserve, will she be provided with legal aid? Is there such a provision? How will she access justice to assist in her rights under this proposed legislation?

Ms. Paré: With respect to access to justice, in particular in remote communities, the limitations are not restricted to this proposed legislation. A broader discussion should take place with respect to the issue of access to justice. Legal aid falls under provincial-territorial jurisdiction and they administer it for residents who require the services.

The Deputy Chair: We all know there have been substantial cuts to legal aid, especially for family law issues. Having legislation such as proposed in this bill but not being able to enforce it will be a challenge. As a committee, we will look at it.

You have given us more time today than originally agreed. As I mentioned to you earlier, if we have more questions, we will send them to you in writing and ask that you respond in writing before May 31, please, so that we may proceed with our work. I thank you for coming today, and we look forward to working with you again. As you can see, this meeting is only the beginning. We have many questions on how the bill will be implemented, although we are happy that it was introduced.

(The committee adjourned.)

Comme elle avait suivi l'affaire, elle était bien au fait des enjeux. La question présuppose le fait qu'il y aura peut-être de nombreux changements; ces groupes-là devraient donc être avisés de la chose dès que possible.

La vice-présidente : Je suis heureuse de vous dire qu'ils ont été avisés et qu'ils viendront témoigner devant le comité.

J'ai une question complémentaire à poser. Par exemple, la femme qui se fait évincer de son foyer dans une réserve aura-t-elle accès à l'aide juridique? Y a-t-il une disposition à cet égard? Comment pourrait-elle accéder à la justice pour défendre ses droits dans le cadre du projet de loi?

Mme Paré : À propos d'accès à la justice, en particulier dans les collectivités éloignées, les limites constatées ne s'appliquent pas seulement au projet de loi dont il est question ici. Il faudrait débattre plus largement de la question de l'accès à la justice. L'aide juridique relève de la compétence des provinces et des territoires, qui l'administrent pour le compte des résidentes qui en ont besoin.

La vice-présidente : Nous savons tous que l'aide juridique a fait l'objet d'importantes coupes, surtout en ce qui concerne le droit de la famille. Le projet de loi ne pourra être appliqué, ce qui représente un problème. En tant que comité, nous allons nous pencher là-dessus.

Vous nous avez accordé plus de temps que ce qui était prévu au départ. Comme je vous l'ai dit plus tôt, si nous avons d'autres questions à poser, nous vous les transmettrons par écrit en vous demandant de répondre par écrit d'ici le 31 mai, pour que nous puissions aller de l'avant avec nos travaux. Je vous remercie d'être venus aujourd'hui et j'espère pouvoir travailler avec vous de nouveau. Comme vous pouvez le voir, la réunion d'aujourd'hui n'est que le début d'une démarche. Nous avons de nombreuses questions à poser à propos de la mise en œuvre du projet de loi, mais nous sommes heureux du fait qu'il existe.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Monday, May 10, 2010

John Duncan, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of
Indian Affairs and Northern Development.

WITNESSES

Monday, May 10, 2010

Indian and Northern Affairs Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender
Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel.

COMPARAÎT

Le lundi 10 mai 2010

John Duncan, député et secrétaire parlementaire du ministre
Affaires indiennes et du Nord canadien.

TÉMOINS

Le lundi 10 mai 2010

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations
extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil.



11
C32
476



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable JANIS G. JOHNSON

Présidente :

L'honorable JANIS G. JOHNSON

Monday, May 31, 2010

Le lundi 31 mai 2010

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Second and third meetings on:

Bill S-4, An Act respecting family homes
situated on First Nations reserves
and matrimonial interests or rights in
or to structures and lands situated on those reserves

Deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux
situés dans les réserves des premières nations
et les droits ou intérêts matrimoniaux
sur les constructions et terres situées dans ces réserves

APPEARING:

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and Northern Development
and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians
and Minister of the Canadian Northern
Economic Development Agency

COMPARAÎT :

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens
non inscrits et ministre de l'Agence canadienne
de développement économique du Nord

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Janis G. Johnson, *Chair*

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(or Comeau)
* Cowan	Mitchell
(or Tardif)	Nancy Ruth
Dyck	Stratton
Kochhar	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Stratton replaced the Honourable Senator Andreychuk (*May 31, 2010*).

The Honourable Senator Andreychuk replaced the Honourable Senator Lang (*May 31, 2010*).

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Zimmer (*May 31, 2010*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Andreychuk (*May 28, 2010*).

The Honourable Senator Zimmer replaced the Honourable Senator Dyck (*May 27, 2010*).

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Zimmer (*May 13, 2010*).

The Honourable Senator Andreychuk replaced the Honourable Senator Stratton (*May 11, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Janis G. Johnson

Vice-présidente : L'honorable Mobina S.B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Brazeau	(ou Comeau)
* Cowan	Mitchell
(ou Tardif)	Nancy Ruth
Dyck	Stratton
Kochhar	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Stratton a remplacé l'honorable sénateur Andreychuk (*le 31 mai 2010*).

L'honorable sénateur Andreychuk a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 31 mai 2010*).

L'honorable sénateur Dyck a remplacé l'honorable sénateur Zimmer (*le 31 mai 2010*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Andreychuk (*le 28 mai 2010*).

L'honorable sénateur Zimmer a remplacé l'honorable sénateur Dyck (*le 27 mai 2010*).

L'honorable sénateur Dyck a remplacé l'honorable sénateur Zimmer (*le 13 mai 2010*).

L'honorable sénateur Andreychuk a remplacé l'honorable sénateur Stratton (*le 11 mai 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, May 31, 2010
(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 10 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Brazeau, Dyck, Jaffer, Johnson, Kochhar, Lang, Mitchell and Nancy Ruth (9).

In attendance: Tonina Simeone and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its examination of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:*Assembly of First Nations:*

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;
Karen Campbell, Advisor.

Native Women's Association of Canada:

Jeannette Corbiere Lavell, President;
Celeste McKay, Director of Human Rights and International Affairs.

First Nations Land Advisory Board:

Austin Bear, Chief;
William McCue, Councillor.

Congress of Aboriginal Peoples:

Betty Ann Lavallée, National Chief.

Association of Iroquois and Allied Indians:

Randall Phillips, Grand Chief;
Jody Kechego, Senior Policy Analyst.

As individuals:

Danalyn MacKinnon, Barrister and Solicitor;
Mary Eberts, Barrister and Solicitor.

Six Nations of the Grand River:

William K. Montour, Chief;
Ava Hill, Councillor.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 31 mai 2010
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Brazeau, Dyck, Jaffer, Johnson, Kochhar, Lang, Mitchell et Nancy Ruth (9).

Également présentes : Tonina Simeone et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Assemblée des Premières Nations :*

Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique;
Karen Campbell, conseillère.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jeannette Corbiere Lavell, présidente;
Celeste McKay, directrice des droits de la personne et des affaires internationales.

Conseil consultatif des terres des Premières nations :

Austin Bear, chef;
William McCue, conseiller.

Congrès des Peuples Autochtones :

Betty Ann Lavallée, chef nationale.

Association of Iroquois and Allied Indians :

Randall Philipps, grand chef;
Jody Kechego, analyste principale en matière de politique.

À titre personnel :

Danalyn MacKinnon, avocate et procureure;
Mary Eberts, avocate et procureure.

Six Nations of the Grand River :

William K. Montour, chef;
Ava Hill, conseillère.

Chiefs of Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Mohawk Council of Akwesasne:

Mike Mitchell, Grand Chief;

Julie Phillips-Jacobs, Chief;

Martha Lafrance, Justice Court Administrator.

Chief Wilson-Raybould, Ms. Corbiere Lavell and Chief Bear each made a presentation and, together with Ms. Campbell, Councillor McCue and Ms. McKay, answered questions.

At 11:15 a.m., the committee suspended.

At 11:20 a.m., the committee resumed.

Chief Lavallée, Grand Chief Phillips, Ms. MacKinnon and Ms. Eberts each made a presentation and, together with Ms. Kechego, answered questions.

At 12:40 p.m., the committee suspended.

At 12:45 p.m., the committee resumed.

Chief Montour, Councillor Hill, Chief Toulouse and Grand Chief Mitchell, each made a presentation and; together with Councillor Hill, Ms. Lafrance and Chief Phillips-Jacobs, answered questions.

At 1:40 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 31, 2010

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 2:30 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Brazeau, Dyck, Jaffer, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth and Stratton (8).

In attendance: Julian Walker and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its examination of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

APPEARING:

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency.

Conseil des Mohawks d'Akwesasne :

Mike Mitchell, grand chef;

Julie Phillips-Jacobs, chef ;

Martha Lafrance, administratrice judiciaire.

La chef Wilson-Raybould, Mme Corbiere Lavell et le chef Bear font chacun un exposé, puis, avec Mme Campbell, le conseiller McCue et Mme McKay, répondent aux questions.

À 11 h 15, la séance est suspendue.

À 11 h 20, la séance reprend.

La chef Lavallée, le grand chef Phillips, Mme MacKinnon et Mme Eberts font chacun un exposé, puis, avec Mme Kechego, répondent aux questions.

À 12 h 40, la séance est suspendue.

À 12 h 45, la séance reprend.

Le chef Montour, la conseillère Hill, le chef Toulouse et le grand chef Mitchell font chacun un exposé, puis, avec la conseillère Hill, Mme Lafrance et le chef Phillips-Jacobs, répondent aux questions.

À 13 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 31 mai 2010

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 14 h 30, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Brazeau, Dyck, Jaffer, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth et Stratton (8).

Également présents : Julian Walker et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord.

*WITNESSES:**Canadian Human Rights Commission:*

David Langtry, Deputy Chief Commissioner;
Valerie Phillips, Counsel, Legal Advisory Services;
Sherri Helgason, Director, National Aboriginal Initiative.

Canadian Bar Association:

Christopher Devlin, Executive Member, National Aboriginal Law Section;
Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

Indian and Northern Affairs Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel.

Mr. Langtry, Ms. Schellenberg and Mr. Devlin each made a statement and, together with Ms. Helgason and Ms. Phillips, answered questions.

At 3:23 p.m., the committee suspended.

At 3:32 p.m., the committee resumed.

The minister made a presentation and, together with Mr. Jacques and Ms. Paré, answered questions.

At 4:32 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:**TÉMOINS :**Commission canadienne des droits de la personne :*

David Langtry, vice-président;
Valerie Phillips, avocate, Services de consultation juridique;
Sherri Helgason, directrice, Initiative nationale autochtone.

Association du Barreau canadien :

Christopher Devlin, membre de l'exécutif, Section nationale du droit des Autochtones;
Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit.

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil.

M. Langtry, Mme Schellenberg et M. Devlin font chacun une déclaration, puis, avec Mmes Helgason et Phillips, répondent aux questions.

À 15 h 23, la séance est suspendue.

À 15 h 32, la séance reprend.

Le ministre fait un exposé, puis, avec M. Jacques et Mme Paré, répond aux questions.

À 16 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 31, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Janis G. Johnson (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Good morning, and welcome to our committee today. We are studying Bill S-4, an act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures of lands situated on those reserves.

We have a very long schedule today. I know that everyone present is well prepared. While we have a tight schedule, do not feel you have to rush through your presentations.

Austin Bear, Chief, First Nations Land Advisory Board: Thank you, and good morning, honourable senators and to those gathered in this place. My name is Austin Bear, and I am the Chief of the Muskoday First Nation, Treaty 6, which is now the Province of Saskatchewan. I have had the honour of serving my First Nation as chief for 20 years. Our First Nation is situated just a few kilometres southeast of the City of Prince Albert in Saskatchewan. Sitting next to me is my colleague, Councillor William McCue of the Georgina Island First Nation in Ontario. Councillor McCue has had the honour of serving his community as either chief and/or councillor for the past 19 years. The Chippewas of Georgina Island are situated 45 minutes northeast of the city of Toronto.

We are here today not only as leaders of our communities but also as members of the First Nations Lands Advisory Board and the First Nations Resource Centre representing the Framework Agreement on First Nations Land Management in order to speak to the issue of matrimonial property rights on our First Nations lands.

The framework agreement was signed between Canada and 13 First Nations in 1996 after many years of First Nations deliberations and then government-to-government negotiations with Canada. Canada passed the First Nations Land Management Act in 1999 to ratify and bring into effect the framework agreement. The 13 First Nations each ratified the framework agreement by developing and approving a community land code. The framework agreement is historic. It represents the only time in Canadian history that a group of First Nations from across Canada have approached the Government of Canada with a detailed proposal to opt out of the 32 land-related sections of the paternalistic Indian Act and reassume control over our lands and resources without interference from the ministry of Indian and Northern Affairs and/or their officials.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 31 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Janis G. Johnson (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Bonjour et bienvenue aux travaux de notre comité aujourd'hui. Nous étudions le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits et intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Notre horaire est très chargé aujourd'hui. Je sais que toutes les personnes présentes sont bien préparées. L'horaire est chargé, mais ne croyez pas que vous devez présenter votre déclaration à la toute hâte.

Austin Bear, chef, Conseil consultatif des terres des Premières nations : Merci et bonjour, honorables sénateurs, autres invités. Je m'appelle Austin Bear et je suis chef de la Première nation de Muskoday, signataire du traité 6, qui englobe l'actuelle province de la Saskatchewan. J'ai l'honneur de servir ma Première nation en tant que chef depuis 20 ans. Notre Première nation se situe à quelques kilomètres au sud-est de la ville de Prince Albert, en Saskatchewan. À mes côtés, vous voyez mon collègue, le conseiller William McCue, de la Première nation de Georgina Island, en Ontario. M. McCue a l'honneur de servir sa collectivité comme chef ou comme conseiller depuis 19 ans. Les Chippewas de Georgina Island vivent à 45 minutes au nord-est de la ville de Toronto.

Nous sommes là aujourd'hui non seulement comme leaders de nos collectivités, mais aussi comme membres du Conseil consultatif des terres des Premières nations et du First Nations Resource Centre représentant l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations, pour traiter de la question des droits relatifs aux biens matrimoniaux sur les terres des Premières nations.

L'accord-cadre entre le Canada et les 13 Premières nations est intervenu en 1996 à la suite de nombreuses années de délibérations au sein des Premières nations elles-mêmes, puis de négociations intergouvernementales avec le Canada. Le Canada a adopté en 1999 la Loi sur la gestion des terres des premières nations pour ratifier l'accord-cadre et le mettre en vigueur. Chacune des 13 Premières nations en question a ratifié l'accord-cadre en concevant et en approuvant un code foncier. L'accord-cadre est historique. C'est la seule fois dans l'histoire du Canada qu'un groupe de Premières nations de partout au pays propose au gouvernement du Canada de se soustraire, moyennant un schéma détaillé, aux 32 articles liés aux terres de la paternaliste Loi sur les Indiens. Il s'agit pour nous de reprendre l'emprise sur nos terres et nos ressources sans interférence de la part du ministère des Affaires indiennes et du Nord ni de ses responsables.

Since 1999, the framework agreement has been amended to include additional First Nations wishing to reassume control over their reserve lands and resources. There are currently 56 signatory First Nations to the framework agreement. In addition, there are approximately 60 other First Nations interested in becoming signatories when the Government of Canada reopens the framework agreement to more interested First Nations.

Section 5.4 of the framework agreement makes specific provisions for a signatory First Nation to establish a community process in its land code to develop rules and procedures applicable on the breakdown of marriage to the use, occupancy and possession of its lands and the division of interests in the First Nations land. The rules and procedures deal, for constitutional reasons, with only matrimonial real property on First Nations land. Other property — forgive me, I have to use this term — on reserve and all property off reserve is within the jurisdiction of the family and property laws of the province.

Under the framework agreement, signatory First Nations, matrimonial real property rules and procedures cannot discriminate on the basis of sex. A signatory First Nation has 12 months from the date its land code comes into effect to enact the matrimonial real property rules and procedures.

Matrimonial property law has always been a priority of the framework agreement. In fact, the framework agreement signatory First Nations, which have ratified and implemented their land codes, are the only First Nations in Canada to have the explicit law-making authority to deal with this complex area of law. This authority has existed on my First Nation at Muskaday and on Councillor McCue's First Nation at Georgina Island for almost 10 years. All the framework signatory First Nations are proud to have taken the lead in this area.

Provincial family law statutes deal with many matters beyond the range of the framework agreement, for example, support obligations, domestic contracts, dependent claims for damages, et cetera. Child custody and maintenance are usually dealt with in other provincial statutes, dealing specifically with children. The federal Divorce Act covers divorce.

There are four basic rights under family law: the right to possession of the matrimonial home; the right to a division of family property; three, the equality of treatment between spouses; and, four, the right to compensation for spousal interest. These minimum standards are protected under the framework agreement. It is mandatory for each of the signatory First Nations, after they have ratified the framework agreement by approving their community land code, to establish rules and procedures dealing with the first three of these rights.

Depuis 1999, l'accord-cadre a été modifié de manière à inclure d'autres Premières nations qui souhaitent remettre la main sur les terres et ressources situées dans leur réserve. À l'heure actuelle, 56 Premières nations ont signé l'accord-cadre. En outre, une soixantaine d'autres envisagent d'en devenir les signataires aussi dans la mesure où le gouvernement du Canada ouvre la possibilité de le faire.

L'article 5.4 de l'accord-cadre énonce certaines dispositions, soit qu'une Première nation établira, dans son code foncier, un comité communautaire pour l'élaboration de règles et de procédures applicables au moment de l'échec d'un mariage, en matière d'usage, d'occupation et de possession des terres de Premières nations et en matière de partage des intérêts ou des droits fonciers sur ces terres. Pour des raisons d'ordre constitutionnel, les règles et procédures en question portent seulement sur les droits relatifs aux biens matrimoniaux sur les terres des Premières nations. Les autres biens — pardonnez-moi d'employer ce terme — dans les réserves et tous les biens en dehors des réserves relèvent du droit provincial de la famille et de la propriété.

Selon l'accord-cadre dont les Premières nations sont signataires, les règles et procédures en matière de biens immobiliers matrimoniaux ne peuvent faire aucune distinction fondée sur le sexe. La Première nation signataire de l'accord dispose de 12 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de son code foncier pour adopter les règles et procédures voulues touchant les biens immobiliers matrimoniaux.

L'accord-cadre a toujours accordé la priorité au régime de biens matrimoniaux. De fait, les Premières nations signataires de l'accord-cadre, qui ont ratifié et mis en œuvre leur code foncier, sont les seules Premières nations du Canada à avoir la compétence législative nécessaire pour traiter de ce champ juridique complexe. Cette compétence existe depuis presque 10 ans dans ma Première nation à Muskaday et dans la Première nation du conseiller McCue à Georgina Island. Toutes les Premières nations signataires de l'accord-cadre sont fières d'avoir montré la voie à cet égard.

Les lois familiales de la province traitent de nombreuses questions en dehors de l'accord-cadre, par exemple l'obligation de soutien, les contrats familiaux, les demandes en dommages-intérêts des personnes à charge, et cetera. La question de la garde des enfants et celle des pensions alimentaires pour les enfants relèvent habituellement d'autres lois provinciales qui portent particulièrement sur les enfants. La loi fédérale sur le divorce régit la question du divorce.

Il existe quatre droits fondamentaux en droit de la famille : le droit à la possession du foyer conjugal; le droit au partage des biens familiaux; troisièmement, l'égalité de traitement entre conjoints; et, quatrièmement, le droit d'indemnisation pour les intérêts d'un conjoint. Ces normes minimales sont protégées dans l'accord-cadre. Après avoir ratifié l'accord-cadre en approuvant leur code foncier, chacune des Premières nations signataires de l'accord-cadre a l'obligation de rétablir les règles et procédures touchant les trois premiers des droits décrits plus haut.

Currently, 15 signatory First Nations have enacted matrimonial laws pursuant to their own land codes. Thirteen other signatory First Nations are in the process of establishing their matrimonial laws pursuant to their land codes.

Nisga'as, under their treaty, and the Westbank, under their self-government agreement, have addressed their matrimonial real property laws outside of the framework agreement.

The framework agreement signatory First Nations operating under their land codes have addressed the need for matrimonial real property laws. The First Nations Land Advisory Board, which is an elected body representing these First Nations at this time, is satisfied that the framework agreement is protected in Bill S-4, which is being considered here today.

We will continue to follow these proceedings. The land advisory board does not speak for other First Nations who have a more immediate interest in this proposed legislation. The board respects their right to propose changes or alternative routes to the recognition and protection of these human rights in their own First Nations.

I thank this committee for its time to hear our words. I read these statements into the record. Mr. McCue and I would be pleased to answer any questions.

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations: To introduce myself, my name is Jody Wilson-Raybould, and I come from the Musgamagw Tsawataineuk and Laich-Kwil-Tach people of Northern Vancouver Island. I am a member of the We Wai Kai Nation of Cape Mudge and I live in my home community with my husband, where I am also a member of council.

I am here today representing the National Assembly of First Nations in my capacity as the regional chief for British Columbia and as the national portfolio holder for First Nation governance. I am joined here today by Karen Campbell of our office.

I would like to thank you for the opportunity to speak to Bill S-4. There are of course serious issues with respect to matrimonial property rights on reserve. We need to find legal mechanisms to address them. For example, we need to protect the property rights of spouses and to address issues of domestic violence, so a woman has a right to live in the family home without fear.

The fundamental question is: What is the best way to deal with these issues? The government, for its part, has introduced Bill S-4, which is at best described as an interim step. It is not the complete answer. A lot has been said and discussed around this issue. We have had a ministerial appointed person. The AFN has facilitated several dialogues, several reports have been produced by the assembly and recommendations have been made. This legislation, as you know, was first introduced in March of 2008 and this is its third introduction.

En ce moment, 15 Premières nations signataires ont adopté des dispositions matrimoniales conformément à leur code foncier. Treize autres Premières nations signataires sont à se donner des dispositions en la matière conformément à leur code foncier.

Les Nisga'as et la bande de Westbank ont réglé la question des dispositions en matière de biens immobiliers matrimoniaux en dehors de l'accord-cadre. Les premiers en ont fait un article de leur traité, et la deuxième a prévu la question dans son accord en matière d'autonomie gouvernementale.

Les Premières nations signataires de l'accord-cadre qui se sont donné un code foncier ont répondu au besoin d'établir des dispositions touchant les biens immobiliers matrimoniaux. Le Conseil consultatif des terres des Premières nations, dont les membres élus représentent maintenant les Premières nations en question, convient du fait que l'accord-cadre est protégé sous le régime du projet de loi S-4, que vous envisagez ici aujourd'hui.

Nous allons continuer à suivre vos travaux. Le conseil consultatif ne parle pas au nom des autres Premières nations, dont l'intérêt pour le projet de loi est plus immédiat. Le conseil respecte le droit de proposer des modifications ou d'autres pistes de solutions pour la reconnaissance et la protection de droits fondamentaux pour les Premières nations en question.

Je tiens à remercier le comité d'avoir pris le temps de nous écouter. J'ai lu les déclarations pour le compte rendu. M. McCue et moi serons heureux de répondre à toute question de votre part.

Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations : Je me présente. Je m'appelle Jody Wilson-Raybould et je suis issue des Musgamagw Tsawataineuk et Laich-Kwil-Tach du nord de l'île de Vancouver. Je suis membre de la nation We Wai Kai de Cap Mudge et je vis avec mon mari dans ma collectivité, où je suis aussi membre du conseil.

Je suis là aujourd'hui pour représenter l'Assemblée nationale des Premières Nations à titre de chef régionale pour la Colombie-Britannique et de responsable nationale de la gouvernance pour les Premières nations. Je suis accompagnée aujourd'hui de Karen Campbell, de notre bureau.

Je tiens à vous remercier de l'occasion que vous me donnez de parler du projet de loi S-4. Bien entendu, les droits relatifs aux biens matrimoniaux dans les réserves de soulèvent des questions graves. Nous devons trouver des mécanismes juridiques pour régler la question. Par exemple, nous devons protéger les droits de propriété des conjoints et nous attaquer à la violence conjugale, pour qu'une femme puisse avoir le droit de vivre sans crainte dans le foyer familial.

La question fondamentale est la suivante : quelle est la meilleure façon de régler ces questions-là? De son côté, le gouvernement propose le projet de loi S-4 qui est décrit comme étant une mesure provisoire au mieux. Le projet de loi ne règle pas toute la question. Beaucoup de choses ont été dites, beaucoup de discussions ont eu lieu à ce sujet. Le ministre a désigné quelqu'un pour s'occuper du dossier. L'APN a animé plusieurs dialogues, produit plusieurs rapports et formulé des recommandations. Comme vous le savez, le projet de loi a d'abord été présenté en mars 2008; c'est la troisième fois qu'il est déposé.

In some cases, federal legislation addressing rebuilding First Nations governance has been drafted in partnership with First Nations, while in other cases it has not. Bill S-4 is an example of the latter.

As a result of the AFN facilitated dialogue sessions, key principles were identified to guide the AFN's approach to matrimonial property rights: The recognition of First Nations jurisdiction; access to justice; dispute resolution and remedies; and addressing underlying issues. These have since been confirmed and reiterated in resolutions of our chiefs in assembly.

With respect to the recognition of the jurisdiction of First Nations, the promise of rights recognition and reconciliation of section 35(1) of the Constitution should require the explicit recognition of the inherent right of First Nations to self-government as part of any legislative solution; in this case, recognition of jurisdiction over matrimonial property rights on reserve.

Bill S-4 unfortunately does not do this. However, the preamble does contemplate that there will be self-government recognition at some point, albeit negotiated.

The bill does, however, establish delegated law-making authority for First Nations to make laws in relation to matrimonial property rights and, until such time as a First Nation makes such a law, establishes provisional rules that will apply to all reserve lands. There are, in fact, few limitations on this delegated law-making power and on the content of such laws. The only significant condition in this bill is the requirement of a strict community ratification process overseen by a verifier appointed by the minister.

Nevertheless, this delegated authority in Bill S-4 falls short of recognizing the jurisdiction of First Nations. The AFN strongly recommends that Bill S-4 be amended to recognize the inherent right of First Nations to self-government, including jurisdiction, to address property issues.

From a practical perspective, the bill has also isolated the issue of matrimonial property rights and related questions of jurisdiction that need to be resolved to actually inform law making in the area of matrimonial property rights, whether delegated or not.

Issues of matrimonial property rights cut across a number of jurisdictions including lands, wills and estates, family relations, divorce, among others. If issues of matrimonial rights are to be fully resolved, it will require more of a comprehensive approach to addressing governance issues than is presented in Bill S-4.

Dans certains cas, les dispositions fédérales concernant le réaménagement des modalités de gouvernance des Premières nations ont été conçues de concert avec les Premières nations elles-mêmes, mais ce n'est pas toujours le cas. Le projet de loi S-4 est un exemple de la deuxième façon de procéder.

Grâce au dialogue animé par l'APN, nous en sommes arrivés à des principes clés visant à guider la façon dont l'APN aborde les droits relatifs aux biens matrimoniaux : la reconnaissance de la compétence des Premières nations en la matière; l'accès à la justice; le règlement des différends et les recours; et le règlement des questions sous-jacentes. En assemblée, nos chefs ont depuis confirmé et réitéré les principes en question sous forme de résolutions.

Quant à la reconnaissance de la compétence des Premières nations en la matière, la promesse de réconciliation et de reconnaissance des droits au paragraphe 35(1) de la Constitution devrait entraîner une reconnaissance expresse des droits inhérents des Premières nations à l'autonomie gouvernementale en tant qu'élément de toute solution législative adoptée; dans le cas qui nous occupe, il s'agirait de la reconnaissance de la compétence des Premières nations en ce qui concerne les droits relatifs aux biens matrimoniaux dans les réserves.

Le projet de loi S-4 ne prévoit malheureusement pas la chose. Tout de même, dans le préambule, le législateur envisage la reconnaissance future de l'autonomie gouvernementale des Premières nations, même à la suite de négociations.

Le projet de loi délègue tout de même aux Premières nations la compétence nécessaire pour adopter des textes législatifs touchant les droits relatifs aux biens matrimoniaux et, dans l'attente qu'une Première nation adopte de telles dispositions, établit des règles provisoires s'appliquant à toutes les terres de réserve. De fait, cette compétence législative et la teneur des dispositions en question font l'objet de peu de limites. La seule condition importante énoncée dans le projet de loi tient au fait que les dispositions doivent faire l'objet d'un rigoureux processus de ratification par la collectivité dont les résultats sont soumis au regard d'un vérificateur nommé par le ministre.

Néanmoins, la délégation prévue dans le projet de loi S-4 n'équivaut pas tout à fait à une reconnaissance de la compétence des Premières nations en la matière. L'APN recommande vivement que le projet de loi S-4 soit modifié de manière à reconnaître le droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris la compétence relative aux droits de propriété.

Concrètement, le projet de loi a aussi isolé la question des droits relatifs aux biens matrimoniaux et les questions de compétence annexes qu'il faut régler pour guider l'adoption de textes législatifs dans le domaine des droits relatifs aux biens matrimoniaux, qu'il s'agisse de compétence déléguée ou non.

Les questions inhérentes aux droits relatifs aux biens matrimoniaux touchent à plusieurs champs d'action juridiques, dont les terres, les testaments et successions, les relations familiales et le divorce. Pour régler pleinement et entièrement les questions touchant les droits matrimoniaux, il faudra adopter à l'égard des questions de gouvernance une approche plus vaste que celle qui est énoncée dans le projet de loi S-4.

For example, today there is great confusion over what interests in land actually exist on the reserve, both under the Indian Act and under our customary practices. How can we start to divide up interests in property on-reserve in the case of matrimonial breakdown before first determining what those interests in land are?

Bill S-4 actually compounds this confusion in its definitions of rights and interest in land and family home. If those relying on the law cannot figure it out, then the bill suggests a judge must decide. Some First Nations, as Chief Bear has indicated, have actually taken steps to address these issues and created codes, rules and laws to address matrimonial property rights as part of broader sectoral or comprehensive self-government initiatives. My own community, in fact, is engaged in developing its own matrimonial property law under our land code.

The provisional rules are, therefore, going to be problematic as they assume matrimonial property rights can be determined in isolation of answering broader issues of jurisdictional uncertainty on reserves.

I say this based on the experience from our communities where we have developed or are developing matrimonial property laws as part of broader self-government initiatives. Our communities have had to consider the various policy issues around this matter before drafting our own laws.

The second area the AFN dialogue sessions identified had to do with justice, dispute resolution and remedies under the bill. The remedies proposed in Bill S-4 rely heavily on access to provincial courts. Legal aid systems across Canada are chronically underfunded and are not meeting current needs, let alone future demand created by the potential adoption of this legislation.

Due to significantly lower levels of income on-reserves, it will be difficult if for many couples to access existing or new remedies. Also, it will be difficult for legal practitioners to work through the complicated interplay of the provisional rules, the jurisdictional uncertainty under the Indian Act and the relationship to provincial laws dealing with other family relations matters that will be addressed at the same time as matrimonial property rights.

As a result, seeking a remedy in court under Bill S-4, I believe, will be more expensive than for persons living off-reserve. Also, requiring compensation to a spouse for a portion of the value of the matrimonial interests, as required under the bill, could create further economic stress for some of our First Nations individuals. Where the financial situation of one or both spouses is in issue, it will be important for some form of financial assistance to be made available to separating or divorcing couples on-reserve so that they can access existing or new remedies.

Par exemple, aujourd'hui, une grande confusion entoure les intérêts fonciers dans les réserves, sous le régime de la Loi sur les Indiens et selon nos coutumes à nous. Comment commencer à partager les intérêts sur des biens situés dans une réserve dans le cas de l'échec d'un mariage si on n'a pas d'abord déterminé quels peuvent être les intérêts fonciers en question?

De fait, le projet de loi S-4 ajoute à la confusion à cet égard par sa manière de définir les droits et intérêts sur les biens-fonds et le foyer familial. Si les personnes qui comptent sur la loi en question n'arrivent pas à s'y retrouver, le législateur y propose de faire appel à un juge. Comme le chef Bear l'a indiqué, certaines Premières nations ont pris des mesures pour régler les problèmes et créer des codes, des règles et des textes législatifs touchant les droits relatifs aux biens matrimoniaux dans le cadre de projets d'autonomie gouvernementale sectoriels ou globaux d'une nature plus vaste. De fait, dans ma propre collectivité, nous avons adopté des textes législatifs sur les biens matrimoniaux dans le cadre de notre code foncier.

Les règles provisoires vont donc poser des difficultés, car elles reposent sur l'idée qu'il est possible de déterminer les droits relatifs aux biens matrimoniaux sans régler le flou qui entoure les questions de compétence plus larges dans les réserves.

Je dis cela en me fondant sur l'expérience que nous avons vécue dans nos collectivités, là où nous avons conçu ou sommes en train de concevoir des textes législatifs sur les biens matrimoniaux dans le cadre de projets d'autonomie gouvernementale plus vastes. Nos collectivités ont dû envisager les diverses questions de politique entourant l'affaire avant que nous puissions rédiger nos propres textes législatifs.

La deuxième question abordée à l'occasion des dialogues de l'APN est celle de la justice, du règlement des différends et des recours en vertu du projet de loi. Le recours proposé dans le projet de loi S-4 repose énormément sur l'accès aux tribunaux provinciaux. Partout au Canada, les régimes d'aide juridique souffrent d'un sous-financement chronique et se révèlent insuffisants par rapport aux besoins qui existent actuellement; qu'en serait-il alors de la demande future créée par l'adoption de ce projet de loi?

Comme les revenus sont nettement plus faibles dans les réserves, il sera difficile pour un grand nombre de couples d'accéder aux recours, qu'ils soient nouveaux ou établis. De même, il sera difficile pour les juristes de se retrouver dans l'écheveau des règles provisoires, des problèmes de compétence applicables suivant la Loi sur les Indiens et du lien avec les lois provinciales traitant des autres questions familiales aux côtés des droits relatifs aux biens matrimoniaux.

De ce fait, il sera plus coûteux pour les personnes vivant hors réserve de présenter un recours au tribunal sous le régime du projet de loi S-4. De même, le dédommagement exigé dans le projet de loi pour une partie de la valeur des intérêts matrimoniaux pourrait causer d'autres difficultés économiques à certains membres des Premières nations. Là où la situation financière de l'un des deux conjoints, sinon des deux, entre en ligne de compte, il sera important d'offrir une aide financière aux couples des réserves qui se séparent ou qui divorcent, pour qu'ils puissent avoir accès aux recours, nouveaux ou établis.

The AFN recommends the creation of a specific mechanism to support such access. Supporting the establishment of remedies within First Nations that are grounded in our legal traditions and balancing collective and individual interests at the community level, can increase access to justice and remedies and reduce costs. These could include support for the establishment of First Nation courts and enhancements to current investments in community based dispute resolution mechanisms.

I note that Bill S-4 is explicit on the authority of the courts to hear disputes in relation to the provisional rules, but it is not explicit with respect to the dispute resolution powers for First Nations, both with respect to the extent of the First Nations jurisdiction and how a First Nation could rely on the provincial or Federal Courts to enforce its laws if it so desired.

The third area identified in the dialogue sessions was that a legislative solution such as Bill S-4 will not address many of the underlying issues that led to matrimonial property right disputes in the first place. Unfortunately, family violence remains a critical factor in family breakup in First Nations communities. Providing better prevention support, as well as adequate emergency and second-stage housing has been identified as a requirement. Chronic housing shortages on most reserves must also be addressed. When First Nations couples separate, the lack of alternative or affordable housing for the spouse who is not granted exclusive occupation of the family home will be an issue.

In moving forward, it is clearly important that we find solutions to the on- reserve matrimonial property rights issues. It is even more important that we get it right, as failure to do so will only result in the imposition of further hardship on First Nation families and communities. Without attention to the implementation and supporting safe and strong communities, legislative reform in itself cannot significantly improve the lives of our communities and our people. What is required is support for First Nations to develop their own laws as part of a broader process of rebuilding our nations from the ground up, from the community up, in a manner that clearly respects First Nations jurisdiction.

Whether or not the federal government and First Nations have the political appetite to support a comprehensive self-governance initiative is the question we all have to ask. In fact, it has been a question for some time, which is why I presume the minister continues to focus on specific governance issues such as matrimonial property rights and clean water in the absence of an agreed-upon or more comprehensive approach or process leading to true self-government for all First Nations.

L'APN recommande la création d'un mécanisme d'accès particulier. Le fait de soutenir la création au sein des Premières nations de recours fidèles à nos traditions juridiques et qui concilient nos intérêts collectifs et individuels peut accroître l'accès à la justice et aux recours tout en réduisant les coûts. Il peut s'agir notamment de soutenir la mise sur pied de tribunaux des Premières nations et d'accroître les investissements dans les mécanismes communautaires de règlement des différends.

Je note que le projet de loi S-4 affirme expressément que les tribunaux sont appelés à se pencher sur les différends liés aux règles provisoires, mais qu'il demeure plus flou quant aux pouvoirs de règlement des différends des Premières nations tant pour la portée de la compétence ainsi accordée à la Première nation que pour la manière dont une Première nation pourrait se tourner vers un tribunal provincial ou un tribunal fédéral pour faire respecter ses textes législatifs si elle le souhaite.

Le troisième élément abordé au cours des dialogues concernait le fait qu'une mesure législative comme le projet de loi S-4 ne traite pas de nombreux problèmes sous-jacents qui sont à l'origine des disputes en matière de biens matrimoniaux au départ. Malheureusement, la violence familiale demeure un facteur capital dans la rupture des familles au sein des collectivités des Premières nations. Parmi les besoins relevés, citons l'amélioration du soutien de la prévention de même que l'offre d'un hébergement d'urgence ou transitoire adéquat. Les pénuries chroniques de logements dans la plupart des réserves représentent un autre problème qu'il faudrait régler. Lorsque les couples des Premières nations se séparent, le manque de logements abordables pour le conjoint qui ne bénéficie pas du droit exclusif d'occuper le foyer familial posera des difficultés.

À l'avenir, il est clair que nous allons devoir trouver des solutions aux problèmes touchant les droits relatifs aux biens matrimoniaux dans les réserves. Nous devons absolument faire un choix judicieux, étant donné que l'échec ne fera qu'ajouter aux difficultés vécues par les familles et les collectivités des Premières nations. Si nous ne nous attachons pas à la création et au soutien de collectivités fortes et en sécurité, la réforme législative elle-même ne pourra avoir pour effet d'améliorer sensiblement la vie de nos collectivités et de nos gens. Ce qu'il faut, c'est aider les Premières nations à se donner leurs propres textes législatifs dans le cadre d'un processus global de rétablissement de nos nations depuis la base même, à partir des gens eux-mêmes, et d'une manière qui respecte clairement la compétence pour agir des Premières nations.

Le gouvernement fédéral et les Premières nations auront-ils le courage politique de soutenir un projet global d'autonomie gouvernementale? Voilà la question que nous devons tous nous poser. De fait, c'est une question qui se pose depuis un certain temps déjà, et c'est pourquoi je présume que le ministre continue de s'attacher à des questions de gouvernance particulières, comme les droits relatifs aux biens matrimoniaux et à l'eau potable, en l'absence d'une approche plus globale sur laquelle les parties s'entendraient ou d'un mécanisme qui conduirait à une véritable autonomie gouvernementale dans toutes les Premières nations.

In conclusion, Bill S-4 is flawed, but if passed, let us hope it will have limited application in our communities because we have found that long-term solutions to these and other issues as part of a comprehensive First Nations governance reform is needed.

Jeannette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada: *Meegwetch*. It is nice to see all of you here. I recognize the people around the table. Honourable senators, before I begin my presentation, I would like to acknowledge the Algonquin people, whose land we are on, and recognize that tomorrow we will be using their land for a rally on Parliament Hill to look at our Indian Act and our rights as Aboriginal women. I invite all honourable senators to our rally.

My name is Jeannette Corbiere Lavell. I am Anishinabe from Manitoulin Island. I am the president of the Native Women's Association of Canada. I would like to get into what we would like to stress today. I know we have some time issues here.

The Native Women's Association of Canada supports legislation in the area of on-reserve matrimonial real property and, in fact, we have been the leaders in this area for many years. I just found out we have been working on this since 1998, so it is of great concern to us.

We have learned from past lessons, however, that change must be reasoned and represent a holistic solution as opposed to a partial solution that will lead to further difficulties down the line. It should be based on the human rights of Aboriginal women in Canada. We only need to look at the solutions that resulted from Bill C-31. We all know the difficulties we are going through with that. We need to find a solution that will result in a true remedy to the current legislative gap and equalities in relation to matrimonial property rights on reserve.

Based on the extensive meetings held with Aboriginal women across Canada prior to the introduction of Bill S-4, which is Bill C-47 and Bill C-8's predecessor, Native Women's Association of Canada identifies solutions to this complex issue through our report entitled *Matrimonial Real Property: A People's Report*, which is available.

It is clear that in the 21st century we deserve legislative solutions that do not pit individual and collective rights against one another but, rather, work to complement the unique set of rights that Aboriginal women and their families hold, both as individuals and as members of collectives, referring back to our customs and traditions. That is very important to recognize here as well.

En guise de conclusion, je dirai que le projet de loi S-4 comporte des lacunes, mais, s'il est adopté, nous espérons qu'il s'appliquera de manière limitée dans nos collectivités, étant donné que, à notre avis, les solutions à long terme à ce problème comme à d'autres doivent s'inscrire dans une réforme globale de la gouvernance au sein des Premières nations.

Jeannette Corbiere Lavell, présidente, Association des femmes autochtones du Canada : *Meegwetch*. Il est bien de vous voir tous ici. Je reconnais certaines des personnes qui se trouvent autour de la table. Honorables sénateurs, avant d'entamer mon exposé, je voudrais remercier les Algonquins, sur les terres desquels nous nous trouvons, et reconnaître que, demain, nous allons utiliser leurs terres pour nous rassembler sur la colline du Parlement, en vue d'examiner notre Loi sur les Indiens et nos droits en tant que femmes autochtones. J'invite tous les sénateurs à participer à notre rassemblement.

Je m'appelle Jeannette Corbiere Lavell. Je suis anishinabe, originaire de l'île Manitoulin. Je suis présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada. J'aimerais aborder tout de suite la question sur laquelle nous voulons insister aujourd'hui. Je sais que le temps presse.

L'Association des femmes autochtones du Canada appuie l'idée de mesures législatives dans le domaine des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. De fait, nous sommes des chefs de file dans ce domaine depuis de nombreuses années. Je viens de découvrir que nous travaillons à ce dossier depuis 1998; c'est donc une question qui nous préoccupe beaucoup.

Tout de même, nous avons tiré des leçons utiles du passé. Le changement doit passer par une solution raisonnée et globale, à l'opposé d'une solution partielle qui engendrera d'autres difficultés avec le temps. La solution doit se fonder sur les droits fondamentaux des femmes autochtones au Canada. Il suffit de jeter un œil aux solutions découlant du projet de loi C-31 pour comprendre. Nous savons tous quelles sont les difficultés que nous vivons de ce fait. Il nous faut trouver une solution qui débouchera sur un véritable remède au problème législatif actuel et instaurera l'égalité à l'égard des droits relatifs aux biens matrimoniaux dans les réserves.

Si je me fie aux très nombreuses rencontres que j'ai eues avec les femmes autochtones du Canada avant le dépôt du projet de loi S-4, dont l'incarnation précédente était le projet de loi C-8 et celle d'avant même cela, le projet de loi C-47, l'Association des femmes autochtones du Canada recense les solutions qu'elle propose à ce problème complexe dans son rapport intitulé *Matrimonial Real Property : A People's Report*, que l'on peut se procurer au besoin.

Indubitablement, au XXI^e siècle, nous méritons des solutions législatives qui n'opposent pas les droits individuels et les droits collectifs. Il faut plutôt des mesures qui complètent l'ensemble unique de droits que détiennent les femmes autochtones et leur famille, tant individuellement qu'à titre de membres de groupes et de collectivités, d'après nos us et coutumes. C'est un fait qu'il est très important de reconnaître ici aussi.

In this latter regard, we welcome Canada's recent recognition of this principle in its intent to endorse the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People.

The need to balance all the human rights held by Aboriginal women is why we do not support this particular bill. We would like to see some changes, at which time it would be acceptable.

We were asked by the federal government during the lead-up to Bill C-47 what our perspectives were on the critical elements of this legislation. Unfortunately, our solutions were not reflected in this piece of legislation. We had what we thought were several good solutions. We find ourselves in a position of needing to advocate for stronger enforceable human rights in this area. We called for a solution that would address the ongoing discrimination in the Indian Act and broader citizenship issues. We supported the comprehensive recommendations in the report of the ministerial representative, Ms. Wendy Grant-John, and asked that these be incorporated into the proposed legislation. We were clear in setting out that under legislative measures, these needed to recognize the inherent jurisdiction of First Nation governments based on principles of international law as well as section 35 of the Constitution.

The proposed legislation is based on a delegated law-making authority model, which may be okay as an interim measure if it were supported by protections for Aboriginal women and also provided for recognition of inherent jurisdiction, Aboriginal rights under section 35 of the Constitution and international legal standards and rights. However, this legislation does not recognize these critical human rights issues.

Further, the exercise of the delegated law-making authority is fettered by the verification officer, who is given powers without adequately defined restraints, and based on the subjective qualification that he or she be unbiased and have the necessary knowledge or experience to act as a verification officer. That is a big presumption.

In terms of addressing violence against Aboriginal women, we wanted adequate protections in place for Aboriginal women living on reserve who are at risk of violence. The current legislation does not ensure the enforcement of court orders related to exclusive possession of the home under section 7(2). This leaves First Nations women vulnerable as ongoing discrimination in the Indian Act and the treatment of Bill C-31 women and their families continues to this day. Furthermore, compensation orders may require women on marriage breakdown to have the financial resources to buy out the share of their partner's interest in the family home, which may cause undue hardship. Furthermore, access to legal counsel or legal services is limited and in many cases non-existent.

À ce dernier égard, nous sommes heureuses du fait que le Canada ait reconnu ce principe récemment en exprimant sa volonté d'adopter le projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

La nécessité de trouver le juste équilibre entre tous les droits fondamentaux dont jouissent les femmes autochtones est la raison pour laquelle nous n'appuyons pas ce projet de loi particulier. Nous voudrions qu'il fasse l'objet de certaines modifications, moyennant quoi il serait acceptable.

Durant la période qui a mené à la rédaction du projet de loi C-47, le gouvernement fédéral nous a demandé notre perspective sur les éléments capitaux du texte. Malheureusement, nos solutions ne se retrouvent pas dans le projet de loi qui nous occupe ici. Nous avons cru imaginer plusieurs bonnes solutions. Nous nous retrouvons dans une situation où il devient nécessaire de préconiser des droits fondamentaux plus forts, qui soient exécutoires, dans le domaine. Nous avons prôné une solution qui aurait fait échec à la discrimination liée à la Loi sur les Indiens et touché à diverses questions générales liées à la citoyenneté. Nous avons appuyé les recommandations générales énoncées dans le rapport de la représentante du ministre, Mme Wendy Grant-John, et demandé que les recommandations en question soient intégrées au projet de loi. Nous l'avons dit clairement : les mesures législatives doivent reconnaître la compétence pour agir inhérente des administrations des Premières nations d'après les principes du droit international de même que l'article 35 de la Constitution.

Le projet de loi repose sur un modèle de pouvoirs délégués en matière de processus législatif, ce qui peut valoir comme mesure provisoire en présence de mesures de protection des femmes autochtones et d'une reconnaissance de la compétence pour agir inhérente aux Autochtones, des droits des Autochtones sous le régime de l'article 35 de la Constitution et des droits et normes juridiques internationaux. Cependant, c'est un projet de loi qui ne reconnaît pas ces questions capitales du point de vue des droits de la personne.

Par ailleurs, l'exercice du pouvoir législatif délégué est limité par le travail du vérificateur, dont les pouvoirs ne sont pas assujettis à des limites adéquates et définies, et dont on présume subjectivement qu'il est libre de tout préjugé et possède les connaissances ou l'expérience nécessaires pour jouer le rôle de vérificateur. C'est une forte présomption.

À propos de la violence faite aux femmes autochtones, nous souhaitons des mesures adéquates pour protéger les femmes exposées à un risque de violence dans les réserves. La loi actuelle ne garantit pas l'application des ordonnances de tribunaux concernant la possession exclusive du foyer sous le régime du paragraphe 7(2). De ce fait, les femmes des Premières nations demeurent vulnérables, tandis que la discrimination liée à la Loi sur les Indiens et au projet de loi C-31, pour les femmes et leur famille, perdure. En outre, les ordonnances d'indemnisation sont telles que les femmes dont le mariage éclate devront peut-être posséder les ressources financières nécessaires pour racheter la part de leur conjoint dans le foyer familial, d'où des difficultés financières excessives. Par ailleurs, l'accès à un avocat ou à des services juridiques est limité et, dans bien des cas, inexistant.

I will now discuss the non-legislative measures. From the onset, we were adamant that there needed to be a plan and a commitment to non-legislative measures to ensure that our women did not end up with empty rights. That was the situation following Bill C-31 in 1985, where still today First Nations women are fighting for legal remedies that will result in actual equality through the elimination of continued residual discrimination in the Indian Act. Women are still fighting against discrimination at the community level in realizing any of their legal rights. These non-legislative measures include solutions to ending violence and ensuring adequate policing, addressing poverty and the chronic shortage of housing, the lack of shelters and second stage housing.

We continue to be prepared to find solutions to the inequalities facing First Nations women and their families on reserve and welcome the opportunity to find an effective legislative solution in partnership with the Canadian government and First Nation governments.

We know from our history that we cannot compromise by accepting solutions that will not result in full equality for the women that we are mandated to serve and who we propose to continue serving. *Meegwetich*. Thank you.

The Chair: Thank you. Your presentations were excellent. I know you are all committed to finding a solution to on-reserve matrimonial real property. However, under the bill, the federal rules will only be in effect until a First Nation enacts its own matrimonial property laws and enters into a self-government agreement or develops a code under the First Nations Land Management Act.

You told us in your testimony that you find the bill flawed and unacceptable, although this could possibly cause more problems and grief for primary caregivers on reserve, in particular, women.

Could you enlighten us on this, please?

Ms. Wilson-Raybould: Certainly, and I thank you for the question. In terms of the submissions that the assembly is making with respect to the flaws in Bill S-4 and your question, there are not established property laws for most reserve lands in this country and for most communities. Consequently, there is not clarity with respect to a land tenure system on reserve. The exception to this is, as you point out, self-governing First Nations and First Nations that have adopted and are operational in a land code system.

My submissions point to the reality not to say that there is not a necessity to have property rights and matrimonial issues addressed on reserve, but it is problematic to graft them on to the uncertainty that exists in the Indian Act in terms of land tenure or how property is held.

Je vais maintenant traiter des mesures non législatives. Depuis le début, nous affirmons avec conviction qu'il faut adopter un plan et s'engager à prendre des mesures non législatives pour nous assurer que les femmes ne se retrouvent pas avec des droits sans substance. C'est ce qui est arrivé à la suite de l'adoption du projet de loi C-31 en 1985; aujourd'hui encore, les femmes des Premières nations se battent pour des recours qui leur procureront l'égalité par l'élimination de la discrimination qui demeure en raison de la Loi sur les Indiens. Les femmes se battent encore contre la discrimination locale qui les empêche d'exercer l'un quelconque de leurs droits. Parmi les mesures non législatives dont je parle, citons les solutions à adopter pour mettre fin à la violence et garantir des services de police adéquats, lutter contre la pauvreté et la pénurie chronique de logements, et régler le problème des refuges et de l'hébergement transitoire.

Nous demeurons prêtes à trouver des solutions au problème des inégalités auxquelles font face les femmes autochtones et leur famille dans les réserves et accueillons avec plaisir la possibilité de trouver une solution législative efficace au problème de concert avec le gouvernement canadien et les administrations des Premières nations.

L'histoire nous le dit, nous ne pouvons accepter de compromis en nous résignant à des solutions qui ne débouchent pas sur une pleine et entière égalité des femmes avec les hommes, ce qui constitue notre mandat et représente un but que nous allons continuer à viser. *Meegwetich*. Merci.

La présidente : Merci. Vous avez présenté d'excellents exposés. Je sais que vous vous engagez toutes à trouver une solution au problème des biens immobiliers et matrimoniaux dans les réserves. Cependant, d'après le projet de loi, les règles fédérales ne s'appliqueront que jusqu'à ce qu'une Première nation adopte ses propres lois en la matière et conclue une entente sur l'autonomie gouvernementale, sinon conçoive un code sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

Vous nous avez dit pendant votre exposé que le projet de loi comporte des lacunes et qu'il est inacceptable, qu'il pourrait être à l'origine de problèmes et d'ennuis supplémentaires pour les principaux soignants dans les réserves, en particulier les femmes.

Pourriez-vous nous éclairer là-dessus?

Mme Wilson-Raybould : Certainement, et je vous remercie de poser la question. Ce que l'assemblée fait valoir pour dire que le projet de loi S-4 comporte des lacunes et pour répondre à votre question, il n'existe pas de lois établies en matière de propriété pour la plupart des terres de réserve au pays et la plupart des collectivités. Par conséquent, le régime foncier dans les réserves n'est pas clair. L'exception à la règle est, comme vous l'avez fait remarquer, le cas des Premières nations qui pratiquent l'autonomie gouvernementale ou qui ont adopté un code foncier devenu opérationnel.

À mon avis, en réalité, il ne s'agit pas de dire qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur la question des droits de propriété et des biens matrimoniaux dans les réserves, mais la difficulté réside dans le fait de greffer les mesures à cet égard sur les dispositions de la Loi sur les Indiens, qui sont une source d'incertitude quant au régime foncier ou au mode de propriété.

I will give you an example from my own community prior to the ratification of our land code. My husband and I purchased a house on our reserve from the previous owner, filled out an offer to purchase, and completed the transaction. As a result of that transaction, the transfer was put into a filing cabinet in our band office. That is not to say that it is not a good filing cabinet, but the transaction was not registered anywhere, which created uncertainty with respect to our property. As I said before, to develop a law based upon uncertainty for most First Nations that have not established clear property laws or land tenure systems is problematic.

Senator Baker: First, I will congratulate the witnesses for their excellent and interesting presentations. We are dealing with a complicated subject. To continue on the last response, I do not know how else the legislation could be crafted. The legislation really depends upon the legal remedies that are available through provincial jurisdictions, which are different in every province. In other words, the rules of court are different, the access to lawyers is different, and Legal Aid is different. There is not a national standard.

You mentioned, chief, the idea of having First Nation courts. Is that the way you put it, namely, to have a court system specifically to deal with these areas that we are talking about right across the country? You mentioned courts. Did you say First Nations courts?

Ms. Wilson-Raybould: I said potentially First Nations courts to deal with these issues. Thank you for your question, Senator Baker.

In our review of the legislation, I looked to find what provincial legislation was followed in the drafting. Clearly, this legislation does not follow a specific provincial law, nor does it follow a specific or a First Nations law. It is somewhat of a hybrid in terms of its development. It has provisions that could prove problematic. In my submissions with respect to alternative dispute measures or First Nations looking towards adjudicating these matters themselves, I submitted that as a potential option and something to work toward.

The fundamental and complex issue with which we are dealing is the First Nations right to determine their way forward. They must determine what is appropriate for their communities. Matrimonial property rights are a hugely important issue, but cannot be isolated from the overall, or the broader, or the more important question of providing First Nations with their inherent right to self-government. That is a comprehensive right to self-government and that would be the best approach in each First Nation community, directed by each First Nation community and working with the Government of Canada to provide those options.

Senator Baker: The last witness made specific reference to the area of legal remedies. When you look at the legislation, the thing that jumps out at you is the legal remedies. Someone can get court orders or orders from judges, which means that you must go to see a judge. If you seek out a lawyer, as you point out, there are

Je vais vous donner un exemple qui vient de ma propre collectivité, d'avant le moment où nous avons ratifié notre propre code foncier. Mon mari et moi avons acheté une maison dans la réserve; nous avons rempli une offre d'achat et conclu la transaction. Après la transaction, le document de transfert a abouti dans un classeur au bureau de notre bande. Je ne dis pas que ce n'est pas un bon classeur, mais la transaction n'a été inscrite nulle part, ce qui créait de l'incertitude autour de notre propriété. Comme je l'ai dit avant, créer une loi dans un contexte incertain, où la plupart des Premières nations n'ont pas de régime foncier ou de lois en matière de propriété qui soient clairs est une source de difficulté.

Le sénateur Baker : Premièrement, je souhaite féliciter les témoins d'avoir présenté d'excellents et intéressants exposés. Nous traitons d'un sujet compliqué. Pour faire suite à la dernière réponse donnée, je ne sais pas comment on pourrait autrement concevoir une loi. Les lois dépendent vraiment des recours en justice qui existent dans les provinces, qui diffèrent d'une province à l'autre. Autrement dit, les règles de cour sont différentes, l'accès aux avocats est différent, l'aide juridique est différente. Il n'y a pas de norme nationale.

Vous avez évoqué l'idée de tribunaux des Premières nations, chef. Est-ce comme cela que vous l'entendez, un système de tribunaux conçus particulièrement pour traiter de ces questions partout au pays? Vous avez parlé des tribunaux. Avez-vous dit tribunaux des Premières nations?

Mme Wilson-Raybould : J'ai dit qu'il pourrait y avoir des tribunaux des Premières nations qui traiteraient de ces questions. Merci de poser la question, sénateur Baker.

Dans le cadre de notre examen du projet de loi, j'ai cherché à voir à quelle loi provinciale les rédacteurs se sont reportés. Clairement, ce projet de loi n'a pour modèle aucune loi provinciale en particulier, ni une loi d'une Première nation. C'est une sorte d'hybride sur le plan de sa conception. Le projet de loi comporte des dispositions qui pourraient entraîner des problèmes. À propos du mode substitutif de règlement des conflits ou de la prise en charge de ces questions par les Premières nations elles-mêmes, j'ai fait valoir que c'était là une option possible vers laquelle il faudrait tendre.

La question complexe et fondamentale à laquelle nous avons affaire ici, c'est le droit pour les Premières nations de tracer leur chemin. Les Premières nations doivent déterminer ce qui convient à leurs collectivités. Les biens immobiliers matrimoniaux représentent une question extraordinairement importante, mais qui ne peut être isolée de la question plus vaste et plus importante que constitue le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Il y a un droit global à l'autonomie gouvernementale, et ce serait là la meilleure approche dans chacune des collectivités des Premières nations, sous la direction de chacune des collectivités en question, de concert avec le gouvernement du Canada, pour que les options en question soient offertes.

Le sénateur Baker : Le dernier témoin a parlé particulièrement de recours en justice. Si on regarde le projet de loi, l'élément qui ressort vraiment, c'est la question des recours en justice. Quelqu'un peut obtenir l'ordonnance d'un tribunal ou d'un juge, ce qui veut dire qu'il faut s'adresser à un juge. Si on veut

difficulties to obtain a lawyer in these circumstances, particularly a lawyer who knows something about the subject as it relates to this particular legislation, which, on the face of it, would be different, perhaps, than what is being dealt with in that province.

Do you have any solution for that? What do you think should happen here? Normally, the province dishes out the money for Legal Aid. The federal government cost shares at the end of the year, but the rules are different in each province. Would you suggest that the federal government be directly involved? There is such a thing as the federal government paying for lawyers. There is no doubt about that. It is what they call attorney general's rates. What is your suggestion as to a solution to this problem of lawyers? You mentioned it specifically in your representation.

Ms. Corbiere-Lavell: You are correct. That is one area that has been giving us much difficulty. If we can develop, in partnership with the government, a system of justice, courts, that would be acceptable to both sides — when I say “both sides,” they would have to enforce the laws of Canada and take into consideration our cultural views in terms of our traditions and the way we treat each other in our communities — and then take these people who have been trained and are acceptable to both, it would be a simpler process. I think that would be far easier to deal with than doing all these other things such as training all kinds of lawyers right across Canada. In the long run, we are looking at creating our own nations and our own jurisdictions as nations. A nation has the ultimate authority to have its own justice system and its own language. It has the authority to recognize its own laws, and everything that corresponds with that, including the right to citizenship. It is also important to have equity, fairness, and the recognition of equal rights for everyone.

This is not just for Aboriginal people. Non-native people will be married into our communities and we need to respect their rights as well. It is not up to us, and that is important to recognize. As mothers and grandmothers, we all know how important it is to keep our families together, but if there is a breakup, then the mother, or whoever is taking care of those children, should have the protection of the law as well.

Mr. Bear: As a provision of the framework agreement and pursuant to the Muskoday Nation Land Code, our matrimonial property law references that any court of competent jurisdiction can hear the issues involved in marriage breakdown, separation or divorce. Also, we have a provision under our land code that those law cases could be heard in our community in terms of establishing a justice of the peace to listen to the cases, if the members wish. We have that opportunity.

Of course, there are some prior procedures. The courts are the last recourse. There are opportunities for mediation disputes before the last recourse of the courts.

consulter un avocat, comme vous l'avez fait remarquer, il est difficile de le faire dans ces circonstances, particulièrement dans le cas d'un avocat qui connaît le sujet en tant qu'il s'applique à ce projet de loi en particulier, qui, à première vue, diffère peut-être de ce qui se fait dans la province dont il est question.

Avez-vous une solution à ce problème? Qu'est-ce qui devrait se faire selon vous? Habituellement, la province finance l'aide juridique. Le gouvernement fédéral en partage les frais à la fin de l'année, mais les règles diffèrent d'une province à l'autre. Proposez-vous que le gouvernement fédéral intervienne directement dans l'affaire? Il arrive bel et bien que le gouvernement fédéral prenne en charge les frais d'avocat. Cela ne fait aucun doute. Ce sont les services juridiques assumés par le procureur général. Que proposez-vous comme solution à ce problème d'avocat? Vous l'avez mentionné en particulier pendant votre exposé.

Mme Corbiere-Lavell : Vous avez raison. C'est un problème qui nous donne beaucoup de fil à retordre. Si, de concert avec le gouvernement, nous concevons un système de justice, de tribunaux, qui serait acceptable de part et d'autre — quand je dis « de part et d'autre », c'est que les responsables auraient à appliquer les lois du Canada et à prendre en considération nos idées culturelles, c'est-à-dire nos traditions et la façon dont nous nous traitons les uns les autres au sein de nos collectivités — puis prendre ces gens qui ont été dûment formés et qui sont acceptables pour les deux parties, et ce serait là un processus plus simple. Je crois que ce serait nettement plus facile que de s'attaquer à toutes ces autres questions, par exemple la formation d'une armée d'avocats au Canada. À long terme, nous avons pour but de créer nos propres nations et nos propres compétences pour agir en tant que nation. Une nation a l'autorité ultime sur son propre système de justice et sa propre langue. Elle a l'autorité de reconnaître ses propres lois et tout ce qui s'y rapporte, y compris le droit à la citoyenneté. Il importe aussi qu'il y ait équité, justice, la reconnaissance des droits égaux de tous.

Je ne parle pas que des Autochtones. Des personnes autres qu'Autochtones se joindront à nos collectivités par les liens du mariage; il nous faut respecter leurs droits aussi. La décision ne nous appartient pas, et je crois qu'il est important de le reconnaître. En tant que mères et grand-mères, nous savons toutes à quel point il importe de garder nos familles ensemble, mais en cas de rupture, la loi devrait protéger aussi la mère ou, enfin, la personne qui s'occupe des enfants.

M. Bear : C'est un élément de l'accord-cadre et c'est conforme au Code foncier de la nation de Muskoday : notre régime de biens matrimoniaux prévoit que n'importe quel tribunal compétent peut entendre des affaires liées à la rupture d'un mariage, à une séparation ou à un divorce. Notre code foncier comporte aussi une disposition qui permet que de telles affaires soient entendues au sein de notre collectivité, c'est-à-dire qu'un juge de paix peut être chargé de l'affaire, si c'est le souhait des gens. Nous avons cette possibilité-là.

Bien entendu, il y a des procédures préalables à respecter. Le recours aux tribunaux se fait en dernier lieu. Des possibilités de médiation existent avant le recours, final, aux tribunaux.

Senator Jaffer: Thank you very much for your presentations. You have given us much to think about.

Chief Bear, you said that this legislation fits within your framework.

Mr. Bear: That is correct. It is a provision of the Framework Agreement on First Nations Land Management. It is enacted in a provision of the Muskoday First Nation Land Code, and of course, the Muskoday First Nation Matrimonial Real Property Law is a provision of our land code.

Senator Jaffer: Chief Wilson, you said you are consulted before legislation is drafted. In this case you said you were not consulted. I would like to know if there was a reason why you were not consulted.

Our committee, the Human Rights Committee, urged the government to do something about matrimonial women's rights on reserves, so I feel anxiety about having to do something. However, when I hear you all speak, I also understand that we have to be respectful and take into account comprehensive rights.

What steps would you set out that we need to follow to provide protection for women?

Ms. Wilson-Raybould: I will address your first question. With respect to consultation, as I indicated in my remarks, this matter has been discussed by many people and by ministerial representatives. The AFN was involved in regional dialogue sessions. We conducted about eight regional dialogue sessions in partnership with the Native Women's Association.

From the perspective of those who participated, the chiefs and our community members, those dialogue sessions were viewed more as information sessions. Many of the participants of those sessions viewed the time frame — in this case it was nine months — as too short to deal with these substantive, complex matters that we are dealing with in our communities.

With respect to my submission, this matter did not delve deeply enough into the wishes and desires our communities and of our First Nations leaders. There was not enough time spent on working in partnership to find solutions to these community driven matters and reflective of the reality and the jurisdictional gap that exists in our communities.

Ms. Corbiere-Lavell: It is urgent that we put protections in place in terms of women's rights to stop the violence and displacement from our communities. That is of extreme importance. I would like to ask my colleague to explain how that can be done.

Celeste McKay, Director of Human Rights and International Affairs, Native Women's Association of Canada: I work with the Native Women's Association of Canada as Director of Human Rights and International Affairs.

The point that President Corbiere-Lavell underlined in her presentation about the need for a plan for the non-legislative measures would be of great assistance, and then recognition in the

Le sénateur Jaffer : Merci beaucoup des exposés que vous avez présentés. Vous nous avez beaucoup donné à réfléchir.

Chef Bear, vous dites que ce projet de loi s'inscrit dans votre cadre.

M. Bear : Oui. C'est une disposition de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Ça prend la forme d'une disposition du code foncier de la Première nation de Muskoday et, bien sûr, la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux de la Première nation de Muskoday figure dans une disposition de notre code foncier.

Le sénateur Jaffer : Chef Wilson, vous avez dit qu'on vous consulte avant de concevoir un projet de loi. Dans ce cas-ci, vous dites que vous n'avez pas été consulté. J'aimerais savoir s'il y a une raison à cela.

Notre comité, le Comité des droits de la personne, a exhorté le gouvernement à agir dans le dossier des droits matrimoniaux des femmes dans la réserve; l'idée qu'il faille agir me cause donc une certaine anxiété. Par contre, à vous entendre parler tous, je comprends aussi qu'il faut être respectueux et prendre en considération les droits globaux.

Quelles sont les mesures que nous devons prendre pour protéger les femmes, selon vous?

Mme Wilson-Raybould : Je vais m'attacher d'abord à votre première question. Pour ce qui est de la consultation, comme je l'ai dit pendant mon exposé, les représentants du ministre et de nombreuses personnes en ont discuté. L'APN a animé des dialogues régionaux sur la question. Nous avons organisé huit dialogues régionaux de concert avec l'Association des femmes autochtones.

Du point de vue de ceux qui y ont participé, les chefs et les membres de nos collectivités, les dialogues ressemblaient davantage à des séances d'information. Bon nombre des participants aux séances ont conclu que le délai prévu — dans le cas qui nous occupe, neuf mois — était trop court pour régler les questions de fond complexes qu'il faut régler au sein de nos collectivités.

À propos des arguments que j'ai présentés, je dirai que nous n'avons pas creusé suffisamment les souhaits et la volonté de nos collectivités et de nos dirigeants des Premières nations. On n'a pas passé suffisamment de temps à essayer de trouver ensemble des solutions à ces problèmes d'origine communautaire qui montrent bien la réalité et l'écart qui sépare nos collectivités en ce qui concerne la compétence pour agir.

Mme Corbiere-Lavell : Il est urgent pour nous de mettre en place les mesures de protection des droits des femmes, pour faire cesser la violence et les cas de déplacement au sein de nos collectivités. Cela revêt une importance extraordinaire. Je demanderai à mon collègue d'expliquer comment cela peut se faire.

Celeste McKay, directrice des droits de la personne et des affaires internationales, Association des femmes autochtones du Canada : Je suis directrice des droits de la personne et des affaires internationales à l'Association des femmes autochtones du Canada.

Adopter un plan de mesures non législatives comme Mme Corbiere-Lavell en a souligné la nécessité pendant son exposé serait d'une grande utilité, puis il y a la reconnaissance

legislation of inherent jurisdiction and the fact that this is an interim measure but provision for real First Nations law-making authority. The report that was issued by the ministerial representative, Wendy Grant-John, sets out many recommendations that we can turn to for solutions in the way forward.

The Chair: I would like to remind everyone that this committee is very mindful of the perspective of the First Nations with regard to your inherent jurisdiction over matrimonial real property, MRP. However, we all know it can take several years to negotiate self-government agreements and for the First Nations to enter into First Nations land management framework agreements. This could mean that for many individuals on reserve, they would lack protections and remedies available to other Canadians.

How do we respond, to this legislative gap while self-government agreements are being negotiated? I think this is the key issue we have today and I would like you all to answer.

Mr. Bear: That is a difficult question. You mentioned that self-government arrangements are time-consuming, involving perhaps years of negotiation before First Nations realize an agreement.

If I may suggest, there is one solution that would address some time frames. If First Nations, for those who wish, had more availability to become signatories to the Framework Agreement on First Nations Land Management, there is already a process set to address this issue, while it addresses other issues with respect to the jurisdiction and governance over First Nations lands, resources and the environment. I would suggest that may be one option for government to consider in moving forward, to make that available to other First Nations who wish to use that as ways and means of securing and building governance, while addressing other issues at the same time.

Ms. Wilson-Raybould: Thank you for the question. I appreciate the response of my friend, Chief Bear.

In terms of your question, this legislation needs to recognize First Nations' inherent jurisdiction to self-government. I recognize that developing appropriate systems of governance in our communities will take time, as you suggest. In the interim, there needs to be a transition plan or support for our First Nations in terms of being able to tackle these huge issues, and make the informed decisions in terms of moving out from under the Indian Act towards self-government.

This is social development work and there needs to be a plan in place within all communities that supports the building of their capacity in order to make these fundamentally difficult decisions.

dans la loi de la compétence inhérente des Premières nations et le fait qu'il s'agit ici d'une mesure provisoire, mais dans la perspective d'un véritable pouvoir de créer des lois pour les Premières nations. Le rapport de la représentante du ministre, Wendy Grant-John, énonce bon nombre de recommandations que nous pouvons envisager comme solutions pour l'avenir.

La présidente : Je tiens à rappeler à tout le monde que notre comité garde toujours à l'esprit la perspective des Premières nations sur la compétence inhérente qu'ils ont à propos des biens immobiliers matrimoniaux, les BIM. Tout de même, nous savons qu'il faut parfois plusieurs années pour négocier un accord d'autonomie gouvernementale et pour que les Premières nations puissent conclure un accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Pour bon nombre de personnes dans la réserve, cela peut vouloir dire qu'elles n'auront pas les protections et recours offerts aux autres Canadiens.

Comment pouvons-nous régler cette lacune législative tant que les accords d'autonomie gouvernementale ne sont pas négociés? Je crois que c'est la question principale devant laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui et à laquelle j'aimerais que chacun d'entre vous propose une solution.

M. Bear : C'est une question difficile. Vous avez dit que les accords d'autonomie gouvernementale prennent beaucoup de temps, peut-être des années de négociations avant que la Première nation en arrive à un accord.

Si vous le permettez, j'évoquerai une solution qui réglerait la question des délais dans certains cas. Si les Premières nations qui le souhaitent avaient davantage la possibilité de signer l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations, il y a déjà à cet égard un mécanisme qu'il est possible d'enclencher pendant qu'on s'attache à d'autres questions liées à la compétence et à la gouvernance en ce qui concerne les terres, les ressources et l'environnement des Premières nations. Je dirais que cela fait partie des options que le gouvernement devrait envisager pour l'avenir, proposer ce mécanisme aux autres Premières nations qui souhaitent s'en prévaloir pour asseoir et consolider leur gouvernance tout en s'occupant d'autres questions.

Mme Wilson-Raybould : Merci de la question. J'apprécie la réponse de mon ami, le chef Bear.

Pour répondre à votre question, le projet de loi doit reconnaître la capacité inhérente d'autonomie gouvernementale des Premières nations. Je reconnais qu'il faudra du temps pour concevoir des systèmes de gouvernance appropriés au sein de nos collectivités, comme vous le dites. Dans l'intervalle, il faut un plan de transition ou une aide aux Premières nations qui leur permettra de s'attaquer à ces questions extraordinairement importantes et de prendre des décisions éclairées les éloignant de la Loi sur les Indiens et les rapprochant de l'autonomie gouvernementale.

C'est là un travail de développement social, et il faut appliquer dans toutes les collectivités un plan pour soutenir l'édification de la capacité d'agir en ce sens, pour que l'on puisse prendre les décisions fondamentalement difficiles dont il est question.

If I may be so bold as to go back to Senator Baker's question with respect to lawyers and how this legislation will be enforced, in terms of access to these remedies it will take financial resources to be able to provide to First Nations to seek refuge in the court or seek answers there. The suggestion of the Assembly of First Nations is to develop a legal fund or a legal aid fund to support First Nations in doing so. Likewise, First Nations have issues and challenges in terms of geography. Many of our communities are remote and access to court systems is extremely difficult. That must be recognized, as well as providing mechanisms potentially for those communities to access these remedies.

Ms. Corbiere-Lavell: I agree with Chief Bear and Chief Wilson-Raybould. At the same time, I recognize that it will take a long time to do all this. Our members need that protection right away and we would accept the legislation as it is if we could get interim measures that would removed those flaws, somehow or another. Make it so that there is provision to make some of those changes and continue to work to remove the difficulties and flaws. It can be done. It must be done.

In terms of our history, we know that even some First Nations have matrimonial property codes, but not very many do. Also, even in this day and age, after 30 years, many of our First Nations across Canada do not have their own membership codes. We are not looking at anything happening very soon.

Having said that, we need protection right away and need assurance that we could have this and work together to remove those flaws and have access to justice at the same time. That is key as well.

Senator Dyck: Thank you very much for your presentations this morning.

I could not help but think you have all essentially said that you are not satisfied with Bill S-4. You all emphasized the need for the recognition of the inherent rights of First Nations.

With respect to the First Nations Land Management Act, it sounds as though it would cover many of the issues that Bill S-4 is trying to address, and it is a remedy available now. Is that correct or is Bill S-4 much more comprehensive? I know Chief Bear indicated that he thought the First Nations Land Management Act would do the job, but do the other two organizations think that the First Nations Land Management Act would be preferable over Bill S-4?

If you had a choice between the two, the First Nations Land Management Act versus Bill S-4, what would be your choice? I think Chief Bear indicated he thought the First Nations Land Management Act would do the job.

J'aurai l'audace de revenir à la question du sénateur Baker à propos des avocats et de la façon d'appliquer cette loi en ce qui concerne l'accès aux recours en justice : il faudra prévoir pour les Premières nations des ressources financières pour qu'elles puissent se tourner vers les tribunaux ou chercher des réponses de ce côté-là. La proposition de l'Assemblée des Premières Nations consiste à établir un fonds d'aide juridique visant à soutenir les Premières nations à cet égard. De même, les Premières nations ont des problèmes et des questions à régler du point de vue de la géographie. Bon nombre de nos collectivités se situent loin des grands centres, là où l'accès aux systèmes de tribunaux devient extrêmement difficile. C'est un fait qu'il faut reconnaître tout en prévoyant les mécanismes potentiels pour les collectivités qui voudraient accéder à ces recours en justice.

Mme Corbiere-Lavell : Je suis d'accord avec les chefs Bear et Wilson-Raybould. En même temps, je reconnais qu'il faudra beaucoup de temps pour faire tout cela. Nos membres ont besoin d'être protégés tout de suite, et nous accepterions le texte de loi tel qu'il est si on y intégrait des mesures provisoires qui auraient pour effet d'éliminer les lacunes relevées, d'une façon ou d'une autre. Prévoyez une disposition pour effectuer certains des changements en question et continuez à travailler à l'élimination des difficultés et des lacunes. Cela peut se faire. Cela doit se faire.

Notre histoire nous dit que même certaines Premières nations ont un code pour les biens matrimoniaux, mais elles ne sont pas très nombreuses. De même, à notre époque, après 30 ans, un grand nombre de Premières nations au Canada ne disposent pas de leur propre code d'appartenance. Nous ne prévoyons pas d'évolution à court terme.

Cela dit, nous avons besoin de protection tout de suite et de l'assurance que nous pourrions profiter de cette possibilité et travailler ensemble à éliminer les lacunes relevées et à accéder à la justice en même temps. Voilà ce qui est aussi un élément clé.

Le sénateur Dyck : Merci beaucoup des exposés que vous avez présentés ce matin.

Je ne pouvais m'empêcher de penser que vous avez tous dit, essentiellement, que vous jugez le projet de loi S-4 insatisfaisant. Vous avez tous insisté sur la nécessité de reconnaître les droits inhérents des Premières nations.

Pour ce qui touche la Loi sur la gestion des terres des premières nations, il semblerait que cela couvre un grand nombre des questions que le projet de loi S-4 cherche à régler, et c'est un recours qui existe d'ores et déjà. Est-ce une analyse juste ou le projet de loi S-4 est-il beaucoup plus global que cela? Je sais que le chef Bear a indiqué que, selon lui, la Loi sur la gestion des terres des premières nations ferait l'affaire, mais les deux autres organismes sont-ils d'avis que la Loi sur la gestion des terres des premières nations serait préférable au projet de loi S-4?

Si vous aviez le choix entre les deux, la Loi sur la gestion des terres des premières nations et le projet de loi S-4, lequel choisiriez-vous? Je crois que le chef Bear a indiqué qu'il pensait que la Loi sur la gestion des terres des premières nations ferait l'affaire.

Mr. Bear: It does the job now, if I can use that phrase lightly. However, it is more complicated than simply doing the job.

We would prefer — at least the signatories to the framework agreement — what is in place and the provisions of the framework agreement with respect to matrimonial real property rather than another piece of legislation.

In fact, our land code and our matrimonial real property laws, as they now stand, would be exempt from this bill. If Parliament ratifies this bill, those under the framework agreement and have operational land codes at this time would actually be exempt.

I cannot say what might be the preference of other First Nations. I suppose what makes more sense and is more practical would be their choice.

Prior to the framework agreement and our land code, the problems existed with respect to the division of matrimonial property at the time of a marriage breakdown. In our community, decency and common sense prevailed. We always kept in mind the protection of children first and the protection of women if they were determined to be — if I can use this term — unreasonable, unruly men. Decency and common sense prevailed.

Ms. Wilson-Raybould: Thank you for the question. I am an elected member of the lands advisory board also, and I come from a community that is operational within the land management. I, as Chief Bear indicated, do not speak for any First Nation in terms of their preference. However, as I stated in my submissions, Bill S-4 does not address the underlying property issues. If First Nations were to develop their own laws or be subject to the provisional laws, they would not have that underlying foundation of title or land title that needs to exist in order to rectify the other issues.

In terms of land management, there is an established land tenure system, upon which our nations that are operational are building matrimonial real property laws.

Ms. McKay: I do not know if we can answer that question, having not posed the question, but I think one issue with the First Nations Land Management Act is the backlog in implementation, even if that was chosen. That is one reason why we were so adamant from the beginning about the need for non-legislative measures. Without that they are empty rights anyway. If you do not have those supports in place, you do not have access to justice, no matter what the legislative solution is. Maybe the First Nations Land Management Act would be acceptable, but if it does not have the necessary backing and support we will just see a repeat in history.

Senator Dyck: The chair posed the question about a legislative gap. We are assuming, therefore, that legislation alone will solve the problem. However, I think it has been clear from every presenter than a non-legislative solution is preferable. In terms of

M. Bear : Ça fait l'affaire en ce moment, si vous me permettez d'employer l'expression légèrement. Par contre, ce n'est pas simplement une question de faire l'affaire, c'est plus compliqué que cela.

Notre préférence — du moins, celle des signataires de l'accord-cadre — va à ce qui est en place et aux dispositions de l'accord-cadre en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux, plutôt qu'à une autre loi.

En fait, le projet de loi ne s'appliquerait pas à notre code foncier et à nos lois en matière de biens immobiliers matrimoniaux sous leur forme actuelle. Si le Parlement ratifie le projet de loi, les Premières nations ayant signé l'accord-cadre et appliquant un code foncier seraient dispensées, en réalité.

Je ne peux dire quelle serait la préférence des autres Premières nations. Je suppose qu'elles préféreraient l'option la plus raisonnée et la plus pragmatique.

Avant d'adhérer à l'accord-cadre et d'adopter notre code foncier, nous avions des problèmes de partage des biens matrimoniaux après la rupture d'un mariage. Dans notre collectivité, la décence ou le bon sens l'ont emporté. Nous nous sommes toujours souciés d'abord de protéger les enfants et de protéger les femmes dans la mesure où nous avions affaire — si vous permettez que j'emploie le terme — à des hommes déraisonnables, incontrôlés. La décence et le bon sens l'ont emporté.

Mme Wilson-Raybould : Merci de poser la question. Je suis aussi membre élue du conseil consultatif des terres et je viens d'une collectivité qui applique le régime de gestion des terres. Comme le chef Bear, je ne peux dire quelle serait la préférence d'une Première nation particulière. Toutefois, comme je l'ai dit dans mes arguments, le projet de loi S-4 ne s'attaque pas au problème sous-jacent du droit de propriété. Si les Premières nations devaient concevoir leurs propres lois ou être assujetties aux lois provinciales, elles ne disposeraient pas de ce titre ou ce titre foncier sous-jacent qui doit exister pour qu'on puisse régler les autres problèmes.

Quant à la gestion des terres, il y a un régime foncier établi, sur lequel nos nations édifient leurs lois en matière de biens immobiliers matrimoniaux.

Mme McKay : Je ne sais pas si nous pouvons répondre à la question, ne l'ayant pas posée, mais je crois que la Loi sur la gestion des terres des premières nations pose une difficulté, soit l'arriéré constaté du côté de la mise en œuvre, même s'il fallait choisir cette option-là. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons autant insisté au départ sur la nécessité d'adopter des mesures non législatives. Sinon ce sont des droits qui sont vides de substance de toute façon. Si ces mesures de soutien ne sont pas en place, il n'y a pas d'accès à la justice, quelle que soit la solution législative adoptée. La Loi sur la gestion des terres des premières nations serait peut-être acceptable, mais si elle ne repose pas sur l'assise nécessaire, l'histoire ne fera que se répéter.

Le sénateur Dyck : La présidente a évoqué l'écart législatif à combler. Nous présumons donc que la loi en elle-même règlera le problème. Cependant, je crois que l'auteur de chacun des exposés l'a dit clairement : la solution non législative est ce qu'il faut

indigenous law we have had mention of sort of the custom codes and common sense. How do we then pump up the non-legislative measures? Do we then recognize indigenous laws and customary traditions as opposed to a new federal law based on the Westminster model rather than an indigenous model?

Mr. Bear: What is most favourable to First Nations, rather than legislation — whether there is consultation or not — passed by Parliament and imposed on First Nations — which is an issue in itself — is to look to agreements.

Senator Mitchell: Thank you to each of you. When I first got wind of this piece of legislation, I was hopeful that perhaps it would solve some difficult problems which are recognized by everyone. Then, having spoken with people like Senator Dyck and met with a variety of people and now listening to you and the debate more generally, I am uneasy about what might be yet another solution of non-Aboriginal peoples imposing a cultural value of some kind, whether intentionally or unintentionally or explicitly or implicitly, on Aboriginal peoples and making matters worse, not better.

I am a Canadian who values and respects my Aboriginal neighbours, and I would like to know that there is a chance to fix these problems, particularly for women who are so often disadvantaged in your communities and elsewhere in the country.

I was interested in what Chief Wilson-Raybould said about how you are beginning to develop something in your own community that is solving this problem or meeting this problem in some way. Could you describe that to us? Could you indicate what prospect that might be for other communities? What percentage of First Nations communities is actually developing solutions right now in spite of or in the absence of this kind of legislation?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you for the question. Where I find my certainty or where I can speak with most confidence is talking about my own community. Certainly Chief Bear has referenced those First Nations among the First Nations in Canada that have operational land codes. A number of communities are in the developmental stages of land codes.

My own community became operational in early December. One of the provisions within our land code is the necessity to develop a matrimonial real property law within a year. I am not by any stretch of the imagination saying or thinking that the development of such a law in my community will be easy. We have put together a land code committee. We try to be as representative as possible. It consists right now of about 16 people, which is high, but we are grappling with these issues. We are asking the policy questions around the development of these laws and how and if it will work and ensuring those policy questions are addressed in terms of actual practical application in our community.

Do I think we will be done in one year? I hope that we will but I am not certain that will be the case. That is my experience in my own community.

privilegier. Quant aux droits des Autochtones, il a été question des codes coutumiers et du bon sens. Comment donner alors de l'ampleur aux mesures non législatives? Nous faut-il reconnaître alors les lois et traditions coutumières autochtones, plutôt que d'adopter une nouvelle loi fédérale sur le modèle de Westminster, par opposition au modèle autochtone?

M. Bear : Ce qui a le plus la faveur des Premières nations, ce n'est pas une loi — qu'il y ait consultation ou non — que le Parlement adopte et impose aux Premières nations — ce qui est un problème en soi —, c'est plutôt un accord négocié.

Le sénateur Mitchell : Merci à chacun d'entre vous. La première fois où j'ai entendu parler de ce projet de loi, j'espérais qu'il allait régler certains problèmes difficiles dont tout le monde admet l'existence. Puis, après avoir parlé avec des gens comme le sénateur Dyck et rencontré différentes personnes, et vous avoir maintenant écoutés et suivi le débat de façon plus générale, j'éprouve un malaise face à ce qui est peut être une autre solution encore qui vient de personnes non autochtones et qui imposent une valeur culturelle quelconque aux Autochtones, que ce soit de façon intentionnelle ou non, de façon expresse ou non, si bien que la situation s'aggraverait.

Je suis un Canadien qui valorise et respecte ses voisins autochtones, et j'aimerais savoir qu'il est possible pour nous de régler ces problèmes, particulièrement pour les femmes qui sont si souvent défavorisées au sein de vos collectivités et ailleurs au pays.

Les propos du chef Wilson-Raybould m'ont intéressé : elle affirme que vous commencez à concevoir au sein de votre collectivité quelque chose qui sert à résoudre ce problème d'une certaine façon. Pouvez-vous nous décrire la chose? Pouvez-vous nous dire quelles pourraient être les perspectives pour d'autres collectivités? Quel est le pourcentage des collectivités des Premières nations qui sont en train de concevoir aujourd'hui des solutions au problème, malgré ce genre de loi ou en l'absence de ce genre de loi?

Mme Wilson-Raybould : Merci de poser la question. C'est en parlant de ma propre collectivité que j'aurai le plus de certitude ou de confiance. Certes, le chef Bear a parlé des Premières nations du Canada qui se sont donné un code foncier opérationnel. Plusieurs collectivités en sont à l'étape de l'élaboration du code foncier.

Ma propre collectivité a mis en place un code opérationnel au début de décembre. Une des dispositions de notre code foncier nous oblige à adopter une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux dans un délai d'un an. Je ne cherche aucunement à dire ou à croire que l'élaboration d'une telle loi chez nous sera facile. Nous avons mis sur pied un comité du code foncier. Nous allons essayer d'être le plus représentatifs possible. En ce moment, il compte environ 16 personnes, ce qui est un grand nombre, mais nous nous débattons avec ces questions. Nous nous posons les questions de politique nécessaires à propos de l'élaboration de ces lois, de la façon dont ça peut fonctionner et si ça va fonctionner, et nous cherchons à voir si les questions de politique trouveront une application concrète au sein de notre collectivité.

Est-ce que je crois que nous allons avoir terminé d'ici un an? J'espère que oui, mais je n'en suis pas certaine. Voilà l'expérience vécue chez nous.

I recognize that the majority of First Nations communities across this country have not even started to grapple with these issues. That is not to say they are not mindful of them, but the reality in our communities, as my friends quite rightly point out, is grappling with these fundamental issues of violence against women and the need to resolve those issues, of poverty issues in our community, the day-to-day realities.

At the same time, a broader or more comprehensive solution or way forward is to look at all of these issues in terms of nation building and finding that comprehensive governance solution that our communities are looking towards, at different levels of the continuum of governance but looking towards nonetheless. That is where the ultimate solution to Bill S-4, matrimonial real property and other issues will come from.

Senator Mitchell: One of the inherent problems verging on something that may make this legislation disingenuous is that once it is passed, Aboriginal nations, First Nations, will go back and develop their own laws, but so many of them do not have the resources to do that. In your case, there are people who can do it. You come from a First Nation with resources. Most do not. If there were resources provided, could they do it without this piece of legislation? I think we are arguing they could.

Ms. Wilson-Raybould: I hear your comments and agree with them. My opinion is that First Nations engaged in the development of matrimonial real property laws are already engaged in the development of matrimonial real property laws. Passage of Bill S-4 will not necessarily be placed in every community and every community will thereupon develop their own laws. That is just not the reality.

In terms of providing resources, resources can assist, but resources are not the ultimate answer. The ultimate answer, in my humble opinion, is the empowerment of our communities to move forward, to build capacity and do this fundamental development work that is so important for our communities in moving forward. Resources from the government will help in this endeavour, of course, and need to be provided to our communities to start the process that is driven by our communities in the most appropriate way. I thank you for your comments and questions.

Senator Brazeau: Good morning and thank you for your presentations. It is important that we are finally initiating and continuing this dialogue on the gap that currently exists.

This process started in 2005, and the Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada participated around the 2005-06 years. Both your organizations received funding from the federal government to hold your own dialogues, consultations or information sessions. I believe in the area of \$2.7 million each. I think the Native Women's Association of Canada in 2005 also made a presentation to the United Nations

Je reconnais que la plupart des collectivités des Premières nations n'ont même pas commencé à se débattre avec ces questions-là. Ce n'est pas dire qu'elles ne s'en soucient pas, mais, en fait, comme mes amis ont raison de le souligner, nos collectivités sont aux prises avec les problèmes fondamentaux qui découlent de la violence faite aux femmes et la nécessité de régler ces problèmes, les problèmes de pauvreté, les réalités quotidiennes.

En même temps, pour en arriver à une solution plus globale ou trouver une façon d'avancer, il faut examiner toutes ces questions dans l'optique d'édifier une nation et de trouver une solution de gouvernance globale à laquelle aspirent nos collectivités, à différents niveaux du continuum de gouvernance, mais à laquelle elles aspirent néanmoins. Voilà la solution ultime au projet de loi S-4, au problème des biens immobiliers matrimoniaux et à d'autres questions.

Le sénateur Mitchell : Un des problèmes inhérents à la situation qui rend le projet de loi quasi fallacieux, c'est que, une fois le projet de loi adopté, les nations autochtones, les Premières nations vont retourner chez elles et élaborer leurs propres lois, mais bon nombre d'entre elles n'auront pas les ressources nécessaires pour le faire. Dans votre cas, il y a des gens qui sont en mesure de le faire. Vous venez d'une Première nation qui dispose de ressources. Or, la plupart n'en ont pas. Si on pouvait fournir les ressources, est-ce qu'elles pourraient y arriver en l'absence de ce projet de loi? Je crois que nous sommes en train de faire valoir que ce serait possible.

Mme Wilson-Raybould : J'entends ce que vous dites et je suis d'accord. Mon avis, c'est que les Premières nations engagées dans l'élaboration de lois en matière de biens immobiliers matrimoniaux sont déjà engagées dans cette voie. L'adoption du projet de loi S-4 ne va pas s'appliquer nécessairement dans chaque collectivité, et chaque collectivité ne va pas se mettre à élaborer ses propres lois. Ce n'est tout simplement pas la réalité.

Quant à l'idée de fournir les ressources, les ressources peuvent être utiles, mais elles ne constituent pas la solution ultime. La solution ultime à mon humble avis, c'est l'habilitation de nos collectivités pour qu'elles puissent avancer, renforcer leurs capacités et faire ce travail de développement fondamental qui a tant d'importance pour l'avenir. Les ressources du gouvernement seront utiles à cet égard, bien sûr; il faut les fournir à nos collectivités pour qu'elles puissent lancer le processus de la façon la plus appropriée possible. Je vous remercie des observations et questions que vous formulez.

Le sénateur Brazeau : Bonjour et merci des exposés que vous avez présentés. Il est important pour nous de lancer et de reprendre enfin ce dialogue sur l'écart qui existe en ce moment.

Le processus a commencé en 2005, l'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones du Canada ont participé à l'exercice en 2005 et en 2006. Les deux organismes ont reçu du financement du gouvernement fédéral en vue de tenir leurs propres dialogues, consultations ou séances d'information; c'était de l'ordre de 2,7 millions de dollars chacun, je crois. Je pense que l'Association des femmes autochtones du Canada a aussi présenté

Permanent Forum on Indigenous Issues requesting that interim legislation be put in place on matrimonial real property to fill the gaps that currently exist.

When one talks about introducing legislation that will affect the lives of Aboriginal people, we often hear discussions surrounding the inherent right to self-government. We hear a lot of the discussions surrounding the problems that exist in the Indian Act. We talked about this nation-to-nation relationship, et cetera. However, this current piece of legislation is about matrimonial real property. It is about protecting the rights of women and, in particular, women and their children in the case of marriage breakdown.

If I step back quickly, we had a piece of legislation a couple of years ago in Bill C-21 with respect to repealing section 67 of the Canadian Human Rights Act. Again, we heard a lot of the same dialogue with respect to nation-to-nation, the inherent right to self-government, governance models, et cetera. That piece of legislation was also about, primarily, protecting the rights of Aboriginal women and their children in terms of the discrimination that exists in band councils towards women and also from legislation by the federal government against Aboriginal women in particular, and that piece of legislation passed.

If I heard your testimony correctly, are you saying that you do not support this piece of legislation as it is currently drafted? If so, does that not send the message to grassroots Aboriginal women across the country in saying, well, we do not support this piece of legislation; let us wait until we negotiate a self-government agreement and, in the meantime, your rights will not be protected in the case of marriage breakdown?

Even without this piece of legislation, there is nothing preventing any First Nations community across Canada to enact their own legislation regarding this topic. If this piece of legislation were to pass, it is an interim measure because nothing will preclude any First Nations community to adopt their own codes while this is in effect.

I am a little surprised that this has been a five-year process, and let us face it; many changes took place following consultations in 2007 where many of the recommendations by Wendy Grant-John were adopted into this current piece of legislation. Why the hesitancy and opposition to its current form?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you, Senator Brazeau, for your question. With respect to the first question about whether or not we support this legislation, in my submission, I pointed out the reality that this legislation is flawed in its current form. I pointed in particular, and you referenced it, to the need for the recognition of the inherent jurisdiction of First Nations.

There are innumerable technical problems in this piece of legislation. That is not to say that not supporting the bill in its current form takes away from the desire of our communities to support these women and children. Of course, we support our

en 2005 un exposé à l'Instance permanente sur les questions autochtones de l'ONU pour demander la mise en place de dispositions législatives intérimaires sur les biens immobiliers matrimoniaux afin de combler les lacunes qui existent en ce moment.

Là où il est question de présenter un projet de loi qui aurait une incidence sur la vie des Autochtones, il y a souvent des discussions sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Nous entendons beaucoup de ce qui se dit à propos des problèmes de la Loi sur les Indiens. Nous avons parlé de cette relation entre nations, entre autres. Tout de même, le projet de loi dont il est question ici porte sur les biens immobiliers matrimoniaux. Il s'agit de protéger les droits des femmes et, en particulier, des femmes et de leurs enfants en cas de rupture d'un mariage.

Rapidement, si je prends un peu de recul, je vois que nous avions il y a quelques années de cela le projet de loi C-21 qui éliminait l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Encore une fois, nous avons beaucoup entendu le même dialogue concernant les relations entre nations, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, les modèles de gouvernance. Ce projet de loi là visait d'abord et avant tout à protéger les droits des femmes autochtones et de leurs enfants en cas de discrimination au sein des conseils de bande envers les femmes et aussi de lois fédérales contre les femmes autochtones en particulier, et ce projet de loi a été adopté.

Vous ai-je bien entendu dire que vous n'appuyez pas ce projet de loi sous sa forme actuelle? Le cas échéant, n'est-ce pas une façon de dire aux femmes autochtones partout au pays : eh bien, nous n'appuyons pas ce projet de loi; attendons de négocier un accord d'autonomie gouvernementale et, dans l'intervalle, vos droits ne seront pas protégés en cas de rupture?

Même en l'absence de ce projet de loi, rien n'empêche une collectivité des Premières nations, où que ce soit au Canada, d'adopter sa propre loi en la matière. Si le projet de loi devait être adopté, cela demeure une mesure provisoire, car rien n'empêche une collectivité des Premières nations d'adopter son propre code pendant que la loi est en vigueur.

Je suis un peu étonné de constater que le processus a pris cinq ans; soyons honnêtes : bon nombre des changements ont été apportés à la suite des consultations en 2007, au moment où bon nombre des recommandations de Wendy Grant-John ont été adoptées, et c'est ce qui est devenu ce projet de loi. Pourquoi hésiter devant le projet de loi sous sa forme actuelle, pourquoi s'y opposer?

Mme Wilson-Raybould : Merci de poser votre question, sénateur Brazeau. Quant à la première question, pour savoir si nous appuyons ou n'appuyons pas ce projet de loi, dans mon mémoire, j'ai souligné une réalité, soit que le projet de loi sous sa forme actuelle comporte des lacunes. En particulier, et vous en avez parlé vous-même, j'ai souligné la nécessité de reconnaître la compétence pour agir inhérente des Premières nations.

Ce texte de loi soulève d'innombrables difficultés techniques. Dire que nous n'appuyons pas le projet de loi sous sa forme actuelle n'enlève rien à notre volonté de soutenir les femmes et les enfants en question. Bien sûr, nous sommes d'accord pour que

women and children to have access to remedies to rectify the situations they are in. However, this bill in its current form will not do that.

We had the discussion earlier in terms of access to legal remedies. Our First Nations women or First Nations generally will not have the ability to access these remedies in resources are not necessarily being provided in order to access these remedies.

As we said earlier, in terms of a community, if this bill were to pass, would a community adopt this legislation? No, they would default, more than likely, to the provisional rules, and again, if the provisional rules are imposed upon a First Nation, they would not be able to be enforced in a community.

Senator Brazeau: In real terms, are you saying that Aboriginal women and their children who have a marriage breakdown today, for the most part, lose the family home. They are displaced and the children are displaced. Are you saying that there should be more of a highlight and importance on the technicalities of this bill rather than the real protection and effects that go on today?

Ms. Wilson-Raybould: No, that is not what I am saying, Senator Brazeau. This obviously cannot be addressed at this table right now, but we will be looking at those technical aspects and putting them forward for your review.

In terms of the reality of our First Nations women and our children, the vulnerable within our communities, the point I was making is that this bill will not address that reality, as my friend from the Native Women's Association indicated in her submission. Certainly I defer to the words of my friends at the Native Women's Association in terms of this reality and the need for legislative and non-legislative mechanisms to address these hugely important ancillary issues in terms of this legislation.

The Chair: Thank you, chief. The Indian Act is silent, in that you are not allowed to sign on to these without self-government agreements and various other things that my colleague asked about. That is another discussion.

Thank you very much, Chief Bear, Chief Wilson-Raybould and Ms. Corbiere Lavell.

Ms. Corbiere Lavell: You are absolutely correct in that we have the responsibility to put in some measures to protect our women and our children. We can see that happening with non-legislative measures, if they could be incorporated into this bill. We are willing to do that to ensure that it happens and does take place.

The Chair: Thank you so much. You can see our committee is interested and committed to hearing everyone on this matter.

nos femmes et enfants aient accès aux recours en justice qui permettent de remédier à la situation dans laquelle ils se trouvent. Cependant, le projet de loi sous sa forme actuelle ne permet pas d'en arriver là.

Nous avons déjà discuté de l'accès aux recours en justice. Nos femmes des Premières nations et nos Premières nations en général ne pourront accéder à ces recours dans la mesure où les ressources nécessaires pour le faire ne seront pas forcément fournies.

Comme nous l'avons déjà dit, en pensant à une collectivité, si le projet de loi était adopté, est-ce qu'une collectivité adopterait cette loi? Non, ce sont les règles provisoires qui s'appliqueraient vraisemblablement par défaut et, encore une fois, si les règles provisoires étaient imposées à une Première nation, elles ne pourraient être mises à exécution au sein d'une collectivité.

Le sénateur Brazeau : Concrètement, êtes-vous en train de dire que les femmes autochtones et leurs enfants perdent le foyer familial en cas de rupture du mariage aujourd'hui, dans la plupart des cas? Elles sont déplacées, et les enfants sont déplacés. Êtes-vous en train de dire qu'il faudrait insister davantage sur les aspects juridiques ou techniques du projet de loi, plutôt que de la véritable protection et des effets qui ont cours aujourd'hui?

Mme Wilson-Raybould : Non, ce n'est pas ce que je dis, sénateur Brazeau. C'est une question que nous ne pouvons évidemment pas régler à la table aujourd'hui, mais nous allons nous pencher sur ces aspects techniques et les soumettre à votre examen un jour.

Quant à la réalité vécue par nos femmes et nos enfants des Premières nations, les personnes vulnérables au sein de nos collectivités, je voulais faire valoir que le projet de loi ne règle pas ce problème-là, comme mon amie de l'Association des femmes autochtones l'a indiqué dans son exposé. Certes, je m'en remets à mes amies de l'Association des femmes autochtones pour décrire la réalité en question et la nécessité d'adopter des mécanismes législatifs et autres pour régler les questions accessoires extraordinairement importantes du point de vue de ce projet de loi.

La présidente : Merci, chef. La Loi sur les Indiens passe la question sous silence, dans le sens où on ne peut adhérer à cela en l'absence d'un accord d'autonomie gouvernementale et diverses autres mesures dont mon collègue a parlé. Voilà une autre discussion.

Merci beaucoup chef Bear, chef Wilson-Raybould et Mme Corbiere Lavell.

Mme Corbiere Lavell : Vous avez absolument raison de dire que nous avons une responsabilité d'adopter certaines mesures pour protéger nos femmes et nos enfants. C'est la perspective que nous associons aux mesures non législatives, si elles pouvaient être intégrées à ce projet de loi. Nous sommes prêtes à faire diligence pour nous assurer que ça se fait.

La présidente : Merci beaucoup. Vous pouvez voir que notre comité tient à entendre le point de vue de tout le monde sur cette question.

Betty Ann Lavallée, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples: Good morning, Senator Johnson and members of the Standing Senate Committee on Human Rights. It is an honour to present to the committee today on the traditional ancestral homelands of the Algonquin people.

I am a Mi'kmaq woman who has lived all my life on my traditional ancestral homelands of Mi'kma ki, in part of present day New Brunswick. I am also an Indian Act registered Indian with status to an Indian Act band managed by an Indian Act-created band council that does not have the legal competency to represent my interests as an off-reserve woman. Although I live off reserve and am a member of a native council, I am recognized as a Mi'kmaq woman and have a traditional Mi'kmaq grand council with treaty and Aboriginal rights, my traditional laws have yet to be accepted. On the other hand, I am one of the very fortunate Aboriginal people who can at least turn to the existing law off reserve if my marriage were to break up. On reserve, my brothers and sisters facing spousal breakup have nothing, save the Indian Act, which we know does not protect and does less to promote the fundamental rights of human beings.

Since 1971, the Congress of Aboriginal Peoples has represented the rights and interests of non-status and status Indians and Metis Aboriginal peoples living in urban, rural, remote and isolated areas throughout Canada.

The Congress of Aboriginal Peoples, CAP, has always cherished Aboriginal women because women create life and are the continuum of our communities. Mi'kmaq women have always been the decision makers on social, cultural and other matters of well-being of the family. This continues to this day, even though Indian Affairs has continued to promote and support patrilineal approaches to decision making

Emma LaRocque, a noted Aboriginal scholar, has said the colonization has taken a toll on all Aboriginal peoples, but perhaps it has taken its greatest toll on Aboriginal women. We are slowly seeing the dismantling of the Indian Act and the associated problems created by this outdated act that consistently finds itself charged with human rights violations. Women, men and children continue to endure discrimination and violation of their fundamental human rights through the Indian Act. Its sole intent was and continues to be to define who an Indian is and where an Indian belongs.

We as indigenous peoples continue on our homelands with our histories that, in many cases, span over 10,000 years of human experience on these lands. CAP is very happy that this government is acting to protect the rights of the Aboriginal peoples of Canada and is moving forward with a suite of strategies, plans, initiatives and acts that promote, respect and evaluate the dignity and worth of all the Aboriginal peoples of

Betty Ann Lavallée, chef nationale, Congrès des Peuples Autochtones : Bonjour, sénateur Johnson, mesdames et messieurs les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. C'est un honneur pour moi de venir présenter un exposé au comité aujourd'hui sur les terres ancestrales du peuple algonquin.

Je suis une femme micmaque qui a vécu toute sa vie sur les terres ancestrales des Micmacs, dans ce qui s'appelle aujourd'hui le Nouveau-Brunswick. Je suis aussi une Indienne inscrite selon la Loi sur les Indiens, rattachée à une bande gérée selon la Loi sur les Indiens par un conseil de bande créé sous le régime de la Loi sur les Indiens, mais qui n'a pas la compétence juridique voulue pour défendre mes intérêts en tant que femme vivant hors réserve. Même si je vis hors réserve et que je suis membre d'un conseil autochtone, que je suis reconnue comme femme micmaque et que j'ai un grand conseil micmac traditionnel avec les droits ancestraux issus de traités, mes lois traditionnelles n'ont pas encore été acceptées. Par ailleurs, je fais partie des Autochtones vraiment chanceux dans la mesure où, tout au moins, je peux compter sur la loi qui existe en dehors de la réserve si mon mariage éclate. Dans la réserve, en pareil cas, mes frères et sœurs se retrouvent devant rien, sinon la Loi sur les Indiens, dont nous savons qu'elle ne protège pas les droits fondamentaux des êtres humains, alors les défendre, encore moins.

Depuis 1971, le Congrès des Peuples Autochtones défend les droits et intérêts des Indiens, inscrits ou non, et des Métis en milieu urbain, rural, éloigné et isolé, partout au Canada.

Le Congrès des Peuples Autochtones, le CPA, a toujours chéri les femmes autochtones parce que ce sont les femmes qui donnent la vie et qui assurent le relais d'une génération à l'autre dans nos collectivités. Les femmes micmaques ont toujours pris les décisions touchant les questions sociales, culturelles et autres touchant le bien-être de la famille. Cela demeure à ce jour, même si les Affaires indiennes continuent à défendre et à soutenir des approches décisionnelles patrilineaires.

Selon la réputée spécialiste des études autochtones Emma LaRocque, la colonisation s'est répercutée sur tous les Autochtones, mais peut-être le plus chez les femmes autochtones. Nous assistons au lent démantèlement de la Loi sur les Indiens et des problèmes connexes créés par cette loi caduque dont on dit régulièrement qu'elle viole les droits de la personne. Les femmes, les hommes et les enfants continuent à supporter de la discrimination et une atteinte à leurs droits fondamentaux de la personne par le truchement de la Loi sur les Indiens. Or, le seul but de la loi était et demeure aujourd'hui de définir ce qu'est un Indien et de délimiter sa place.

Nous, les peuples autochtones, continuons de vivre sur nos terres ancestrales avec notre histoire qui, dans bien des cas, s'échelonne sur plus de 10 000 ans d'expérience humaine. Le CPA est très heureux de savoir que le gouvernement agit pour protéger les droits des Autochtones du Canada et qu'il va de l'avant avec une série de stratégies, de plans, d'initiatives et de lois qui servent à promouvoir, à respecter et à évaluer la dignité et la valeur de

Canada. We are happy that in the case of the MRP, the government is concerned with dignity and worth of on-reserve spouses and their children who face marriage breakups.

Let us look at the suite of changes moving the relationships forward and that aim to evaluate the human dignity and worth of the Aboriginal peoples in Canada, looking at the person as a human being. We have political and financial support with an extensive compensation package issued for a majority of the survivors of residential schools. The government has announced the continuing support and celebration of an event with the Governor General on the establishment and launch of the Truth and Reconciliation Commission this past fall. In June, there was an announcement and rollout of the forward-looking Framework for Economic Development with its four key pillars. The framework is accompanied by the new Aboriginal Skills and Employment Training Strategy.

In May of 2009, we had the repeal of the Section 67 from the Human Rights Act that barred recourse for actions taken under or through the law and intent of the Indian Act. This repeal of Section 67 from the Canadian Human Rights Act through the introduction of Bill C-21, and the accompanying work ongoing to prepare on and off-reserve Aboriginal Peoples to first understand and then meet the challenges of ending a legal bar against launching human rights violations, is a big cause for celebration.

We have Bill C-3, an initial response to a court decision denouncing the Indian Act registration process and, with that, the promise to convene serious working tables to explore the whole issue of registration, membership and citizenship — human people issues.

On March 31, the government held a commemorative event to recognize that from 1960, it has been 50 years since an act was passed by the Conservative government to grant to Indians of the Indian Act the right to vote in federal elections without having to enfranchise themselves as Indians.

Canada has advanced several cautious steps to providing a political solution to the *McIvor* decisions. A clear signal is to resolve matters politically, rather than through courts. The issue is complex. It took a long time to create a paper Indian; it will take some time to replace the Indian Act manifestation with the real Aboriginal person within the Canadian fabric as part of the federation of the peoples of Canada.

CAP this past fall had an engagement process on the Indian Act where CAP delegates shared at an AGA the horrors of human indignity that the Indian Act registration process unleashed on human beings. The government is setting up a separate exploratory process to learn about membership, registration and citizenship. This falls in line with our third recommendation, which we produced in our information booklet about the *McIvor* case.

tous les Autochtones du Canada. Nous sommes heureux de savoir que, dans le cas des BIM, le gouvernement se soucie de la dignité et de la valeur des conjoints dans les réserves et de leurs enfants en cas de rupture des mariages.

Regardons la série de changements qui font progresser les relations et visent à évaluer la valeur et la dignité humaine des Autochtones au Canada, qui font que la personne est envisagée comme un être humain. Nous jouissons d'appuis politiques et financiers avec une importante indemnité versée à la plupart des survivants des internats. Le gouvernement a annoncé le soutien et la célébration d'une activité avec la gouverneure générale à propos de l'établissement et du lancement de la Commission de vérité et de réconciliation l'automne dernier. En juin, on a annoncé et mis en branle le cadre de développement économique tourné vers l'avenir avec ses quatre piliers. Le cadre s'accompagne de la nouvelle Stratégie pour les compétences et l'emploi des Autochtones.

En mai 2009, nous avons assisté à la suppression de l'article 67 de la Loi sur les droits de la personne, qui interdisait les recours en cas de mesures prises sous le régime de la Loi sur les Indiens dans son esprit ou sa lettre. L'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne par l'entremise du projet de loi C-21 et le travail de préparation des Autochtones des réserves et d'ailleurs pour qu'ils saisissent la question, puis relèvent les défis liés à la fin de l'interdiction des contestations en matière de droits de la personne représentent une excellente raison de célébrer.

Il y a le projet de loi C-3, mesure initiale conçue en réaction à une décision d'un tribunal dénonçant le processus d'inscription de la Loi sur les Indiens et, dans le contexte, la promesse d'établir des tables de concertation sérieuses pour explorer toute la question de l'inscription, de l'appartenance et de la citoyenneté — des questions humaines.

Le 31 mars, le gouvernement a tenu une activité commémorative pour reconnaître que, depuis 1960, il s'est écoulé 50 ans depuis que le gouvernement conservateur de l'époque a accordé aux Indiens visés par la Loi sur les Indiens le droit de vote dans les élections fédérales sans avoir à les émanciper.

Le Canada a fait quelques pas prudents en vue de trouver une solution politique au problème causé par les décisions *McIvor*. Signal clair : il faut résoudre les questions par voie politique, plutôt que de passer par les tribunaux. La question est complexe. Il a fallu beaucoup de temps pour créer un Indien sur papier; il faudra un certain temps encore pour remplacer la manifestation imputable à la Loi sur les Indiens par une véritable personne autochtone qui s'inscrit dans le tissu canadien, dans le cadre de la fédération des peuples du Canada.

À l'automne, le CPA a tenu une séance d'engagement à propos de la Loi sur les Indiens. À l'assemblée générale annuelle, les délégués du CPA ont fait part des horreurs subies par des êtres humains du fait du processus d'inscription prévu dans la Loi sur les Indiens. Le gouvernement a prévu un mécanisme exploratoire distinct pour qu'on en apprenne davantage sur l'appartenance, l'inscription et la citoyenneté. Cela concorde avec notre troisième recommandation, que nous avons produite dans notre cahier d'information sur l'affaire *McIvor*.

I feel confident that this government will soon announce the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This international human rights document brings Canada once again to the forefront as a defender of fundamental human rights, most significantly, the rights of the indigenous peoples of Canada as well as those throughout the country.

We have the Prime Minister's invitation to the national Aboriginal organization, to meet with him and share with him our goals, aspirations and priorities. This is not a one-time meeting or request; rather, it is an honest overture for continuum of ongoing meetings with the Prime Minister and NAO leaders. CAP strongly supports the matrimonial real property act.

This suite of actions over a short time is significant to the Aboriginal peoples of Canada and Canada itself. The government clearly recognizes the humanity of Aboriginal men and women. The MRP act has more significance than meets the eye because it goes right to the heart of the issue, namely, the dignity of the person. The bill addresses the real human issue of an Aboriginal person, something taken for granted by all other Canadians and provincial governments. A spouse within an Aboriginal relationship should not be denied or put out on the street without any recourse because of a family breakdown. That has been happening for far too long in Canada.

For many years, we have been calling for an effective matrimonial real property regime to protect spouses who are forced to leave a reserve. We have gone through the Royal Commission on Aboriginal Peoples process, RCAP, three parliamentary committees, the Senate committee on Human Rights and our own CAP specific process on matrimonial real property. In addition, various UN bodies have focused on the need to address the issue of matrimonial real property on reserves. They have told Canada that these violations are not compatible with international obligations.

Aboriginal men and women living on reserve face unfair and unconstitutional discrimination when they are barred from exercising their right to a fair share of matrimonial real property after the breakup of a marriage or common law relationship. It often means that a spouse and child have to leave the reserve and are forced to start over in a non-Aboriginal environment without any outside help or help from any Indian Act agency. These men and women frequently approach CAP provincial affiliates seeking services and supports, which we do not have the resources or capacity to provide. This places CAP in a very difficult position, and these men and women are forced to turn to shelters. Faced with this hostile environment without support, many return to a familiar but sad relationship and the cycle re-enacts itself. Sadly, the victims of abuse are the ones forced to leave the family home because there is no recourse for enforcement, counselling or determination of accessing proceeds for the matrimonial real property.

Je crois bien que le gouvernement en place annoncera bientôt l'adoption de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ce document international sur les droits de la personne ramène le Canada à l'avant-plan, comme défenseur des droits fondamentaux de la personne et, fait important, des droits des peuples autochtones du Canada et des habitants de tout le pays.

Le premier ministre a lancé une invitation à l'organisme national des Autochtones, invitant ses représentants à le rencontrer et à lui faire part de leurs buts, aspirations et priorités. Ce n'est pas une rencontre ni une demande unique; plutôt, c'est une ouverture honnête en faveur d'une série de rencontres entre le premier ministre et les dirigeants de l'organisme national. Le CPA appuie vivement la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux.

La série de mesures adoptées sur une courte période est importante aux yeux des Autochtones du Canada et du Canada lui-même. Le gouvernement reconnaît clairement l'humanité des hommes et des femmes autochtones. La Loi sur les BIM a plus d'importance qu'elle en a l'air, étant donné qu'elle touche au cœur même de la question, la dignité de la personne. Le projet de loi touche à la question vraiment humaine de ce qu'est une personne autochtone, chose tenue pour acquise par les autres Canadiens et les gouvernements des provinces. Le conjoint dans une relation autochtone ne devrait pas être privé de ses droits ou mis à la rue sans autre recours du fait de la rupture. Cela se produit depuis trop longtemps déjà au Canada.

Depuis de nombreuses années, nous préconisons l'adoption d'un régime efficace de biens immobiliers matrimoniaux pour protéger les conjoints contraints de quitter une réserve. Nous avons connu la démarche de la Commission royale sur les peuples autochtones, les trois comités parlementaires, le Comité sénatorial des droits de la personne et notre propre démarche au CPA concernant les biens immobiliers matrimoniaux. En outre, divers organismes rattachés à l'ONU se sont penchés sur le besoin de traiter de la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Ils ont affirmé au Canada que ces transgressions ne sont pas compatibles avec ses obligations internationales.

Les hommes et femmes autochtones habitant dans une réserve font face à une discrimination injuste et inconstitutionnelle dans la mesure où ils sont privés de la possibilité d'exercer leurs droits à une juste part des biens immobiliers matrimoniaux à la suite de la rupture d'un mariage ou d'une union de fait. Souvent, cela veut dire que le conjoint et l'enfant doivent quitter la réserve et sont forcés de repartir à neuf dans un contexte non autochtone sans aide extérieure ni d'aide d'un organisme lié à la Loi sur les Indiens. Souvent, ces hommes et femmes abordent les responsables provinciaux du CPA à la recherche de services et d'un soutien, mais nous n'avons pas les ressources ni la capacité nécessaires pour répondre à leurs besoins. Cela met le CPA dans une situation très difficile, et les hommes et femmes en question sont obligés de se tourner vers les refuges. Dans un milieu hostile, privés de soutien, bon nombre d'entre eux réintègrent une relation familiale mais triste, et le cycle reprend. Tristement, les victimes sont les personnes contraintes de quitter le foyer familial parce qu'elles n'ont pas de recours en ce qui concerne le respect des règles, un counselling ou le partage des biens immobiliers matrimoniaux.

CAP's view is that Bill S-4 is a positive and significant step toward recognizing the dignity and worth of the Aboriginal person. That important aspect of Bill S-4 is often lost.

Finally, the government is taking a bold step to ensure that the Aboriginal spouse and his or her children on a reserve have legal recourse and can expect equitable distribution of matrimonial property assets and enforcement in the event of divorce, separation, family violence and death. Any measure that improves the lives of Aboriginal women, men and children and protects their rights, dignity and worth as human beings is worthy of our support and the support of both chambers of the Parliament of Canada. Promoting the dignity of the person does not erode treaty or Aboriginal rights.

A spouse and child without a home have nothing. A home is the foundation for the beginning of a healthy and nurturing lifestyle. Sometimes spouses fear retribution if they come forward with their stories. Coming forward requires a great deal of courage, particularly in a small reserve where everyone is part of the extended family. Currently, when a marriage breaks down, the husband can force his wife and child to leave the home, or vice versa. There is no legal recourse for these people; they become homeless and are often forced to move off the reserve. They receive even less support off reserve and if they are lucky, they can move into a shelter, if and where a shelter exists.

This blatant practice of discrimination and human indignity must end. For years Aboriginal women and men have been struggling for recognition of their worth, their dignity and their rights. Let us have the courage to provide the legal tools for Aboriginal spouses and their children to use the rule of law on reserve as their brothers and sisters can now use it off reserve.

Finally, a government has heard their call, which CAP has made for many years. This government has taken action with the matrimonial real property act. By taking this national approach, immediate protection will be provided and will be consistent right across the great federation of Canada. The Indian Act band councils will have the right to develop matrimonial real property laws to apply on their reserves, which reflect their culture and social traditions with respect to the provisions of the equity of the law.

Bill S-4 recognizes that communities are best placed to make decisions related to the matrimonial property rights. From a practical perspective, we are pleased to learn that the government plans to set up centres to deliver training and information sessions for law enforcement and court officials. CAP wants to ensure that women and men who live on a reserve have the capacity to acquire their share of the matrimonial real property and can begin a new life. CAP wants to ensure that the women or men leaving the reserve do not leave hopeless, without money and without recourse.

Le CPA est d'avis que le projet de loi S-4 représente une mesure positive et importante qui nous approche d'une reconnaissance de la dignité et de la valeur de la personne autochtone. Cet aspect important du projet de loi S-4 est souvent oublié.

Enfin, le gouvernement pose un acte audacieux pour s'assurer que le conjoint autochtone et ses enfants dans une réserve ont un recours en justice et peuvent s'attendre à une répartition équitable des biens immobiliers matrimoniaux de même qu'à l'application des règles en cas de divorce, de séparation, de violence familiale et de décès. Toute mesure permettant d'améliorer la vie des femmes, des hommes et des enfants autochtones, de même qu'à protéger leurs droits, leur dignité et leur valeur en tant qu'êtres humains mérite notre appui et l'appui des deux Chambres du Parlement du Canada. Préconiser la dignité de la personne ne porte pas atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités.

Sans foyer, le conjoint et l'enfant n'ont rien. Le foyer est le point de départ d'un mode de vie sain ou marqué par la bienveillance. Parfois, le conjoint hésite à faire part de ce qu'il a vécu par crainte de représailles. Se manifester à cet égard exige beaucoup de courage, particulièrement dans une petite réserve où tout le monde fait partie de la famille étendue. À l'heure actuelle, en cas de rupture, le mari peut forcer sa femme et ses enfants à quitter le foyer, ou inversement. Il n'y a pas de recours en justice pour les gens expulsés; ils deviennent sans-abri et, souvent, sont obligés de quitter la réserve. Le soutien auquel ils ont droit en dehors de la réserve est encore moins important. S'ils sont chanceux, ils peuvent s'installer dans un refuge, si tant est qu'il y en a un.

La discrimination et les affronts flagrants à la dignité humaine dont nous parlons doivent cesser. Pendant des années, les femmes et hommes autochtones se sont battus pour faire reconnaître leurs valeurs, leur dignité et leurs droits. Ayons le courage de donner aux conjoints autochtones et à leurs enfants les outils juridiques nécessaires pour faire jouer la règle de droit dans les réserves, à la manière dont leurs frères et sœurs le font en dehors des réserves.

Enfin, un gouvernement a entendu leur appel, appel que le CPA exprime depuis bien des années. Le gouvernement en place a agi en proposant la Loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. En adoptant cette approche nationale, il accordera une protection immédiate et uniforme dans l'ensemble de la grande fédération canadienne. Les conseils de bande constitués sous le régime de la Loi sur les Indiens auront le droit de concevoir des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux pour leurs réserves, compte tenu de leur culture et de leurs traditions sociales, et qui tiennent compte des dispositions de la loi en matière d'équité.

Le projet de loi S-4 reconnaît que les collectivités sont les mieux placées pour prendre des décisions au sujet des droits relatifs aux biens matrimoniaux. D'un point de vue concret, nous sommes heureux d'apprendre que le gouvernement entend mettre sur pied des centres chargés de dispenser la formation et des séances d'information aux responsables de l'application de la loi et des tribunaux. Le CPA veut s'assurer que les femmes et les hommes des réserves ont la capacité d'acquérir leur part des biens immobiliers matrimoniaux et de repartir à neuf. Le CPA souhaite s'assurer que les femmes et les hommes quittant la réserve ne le font pas sans espoir, sans argent et sans autres recours.

The issues we are dealing with are not simple. They never are when we are dealing with the human essence of a person and a family, particularly when there is pain and betrayal of trust. The issues are challenging and will require the development and the implementation of effective initiatives and action plans. To this challenge, CAP is prepared to come forward and work with the government. CAP is prepared to ensure that information and a helping hand can and will be available to Aboriginal spouses and children who are in the midst of a marriage breakdown. These spouses and children will need help as they may have to leave a reserve, a familiar community, a home, and will need to rebuild and begin again off reserve.

The Chair: Thank you so much Chief Lavallée. We will now hear from Grand Chief Randall Phillips from Ontario.

Randall Phillips, Grand Chief, Association of Iroquois and Allied Indians:

[Mr. Phillips spoke in his native language.]

Good morning honourable members of the Senate committee. My name is Randall Phillips. I am elected Grand Chief of the Association of Iroquois and Allied Indians, a political organization that was founded 41 years ago with the express intent of supporting and protecting the treaty and Aboriginal rights of First Nations. It is from that perspective that I make my presentation today.

I am here as a representative of our member nations to present their collective concerns regarding this bill. My presentation will focus on three sections. I will discuss the letters that I have received from our two community women chiefs, I will go through a list with respect to some of the concerns that we have with the bill, and third I will identify some recommendations.

We are here to oppose the bill as it is written. We agree 100 per cent with the principle that the issue of matrimonial real property division needs to be reconciled, but that it needs to be reconciled within our home communities. We do not believe that such provisions are contained in this bill. As a matter of fact, there have been many statements with respect to this bill focusing on women and children. Yet, the bill is entirely absent of any language that talks about protection of women and children. In fact, a couple of references in the reconciliation features maintain that the bill is about non-native people. We have some problems with the basic intent of the bill as it may produce greater conflicts.

I would like to read a letter from our Chief Laurie Carr, who is elected chief Hiawatha First Nation.

Good morning senators; on behalf of my community of Hiawatha First Nations, I would like to say thank you for allowing Grand Chief Randall Phillips to read my statement on my behalf.

I have prepared just a brief message as I was unable to attend; however, I know Grand Chief Phillips will represent all of the association, both male and female, equally and respectfully.

Les questions sur lesquelles nous nous penchons ne sont pas simples. Ce n'est jamais le cas là où il est question de l'essence humaine de la personne et d'une famille, particulièrement en présence de douleur et d'une confiance trahie. Les questions en jeu posent des difficultés; pour cela, il faudra élaborer et mettre en œuvre des initiatives et des plans d'action efficaces. Pour relever le défi, le CPA est prêt à se manifester et à travailler de concert avec le gouvernement. Le CPA est prêt à s'assurer d'offrir aide et information aux conjoints autochtones et à leurs enfants au milieu d'une rupture. Les conjoints et enfants en question auront besoin d'aide, car ils devront peut-être quitter une réserve, une collectivité qu'ils connaissent, un foyer, et puis se refaire une vie et repartir à neuf à l'intérieur de la réserve.

La présidente : Merci beaucoup, chef Lavallée. Nous allons maintenant écouter le grand chef Randall Phillips, de l'Ontario.

Randall Phillips, grand chef, Association of Iroquois and Allied Indians :

[M. Phillips s'exprime dans une langue autochtone.]

Bonjour mesdames et messieurs les membres du comité sénatorial. Je suis Randall Phillips, grand chef élu de l'Association of Iroquois and Allied Indians, organisation politique qui a été fondée il y a 41 ans dans le but précis d'appuyer et de protéger les droits issus de traités et les droits ancestraux des Premières nations. C'est dans cette optique que je ferai mon exposé aujourd'hui.

Je suis ici en tant que représentant des nations membres de l'association pour présenter nos préoccupations communes relatives au projet de loi en question. Mon exposé portera sur trois dispositions particulières. Je parlerai des lettres des deux femmes de l'association élues chefs de leur collectivité, je passerai en revue une liste de préoccupations concernant le projet de loi et je formulerai certaines recommandations.

Nous sommes ici pour nous opposer au projet de loi, tel qu'il est rédigé. Nous approuvons entièrement le principe selon lequel les questions concernant le partage des biens immobiliers matrimoniaux doivent être réglées, mais il faut qu'elles soient réglées dans nos propres collectivités. Nous ne croyons pas que les dispositions du projet de loi permettent cela. En fait, un grand nombre de déclarations sur ce projet de loi concernaient les femmes et les enfants. Pourtant, le projet de loi n'aborde aucunement la protection des femmes et des enfants. Les caractéristiques relatives à la réconciliation donnent à penser que le projet de loi concerne plutôt les non-Autochtones. Nous avons certains problèmes liés à l'intention fondamentale du projet de loi, car nous croyons qu'il pourrait causer encore plus de conflits.

J'aimerais lire une lettre de Laurie Carr, qui a été élue chef de la Première nation Hiawatha.

Bonjour mesdames et messieurs; au nom de ma collectivité, la Première nation Hiawatha, j'aimerais vous remercier d'avoir permis au grand chef Randall Phillips de lire ma déclaration en mon nom.

Je ne pouvais pas assister aux débats et j'ai donc préparé un court message; toutefois, je sais que le grand chef Phillips représentera tous les membres de l'association, aussi bien les hommes que les femmes, de manière équitable et respectueuse.

My name is Laurie Carr and I am chief of the community. Hiawatha is located on the north shore of Rice Lake, here in Ontario. We have a membership of 438 people, with just over three quarters of the membership consisting of men and women.

Our community is opposed to Bill S-4 as it will create continued hardship to our members and our community as a whole. This bill will only cause further poverty and oppression, as our people will not be able to afford provincial courts decisions and/or settlements.

First Nations property assets are valued at less than half of what properties are valued off First Nations. Banking institutions will not extend loans and mortgages to First Nations, as they are unable to use our property as collateral, therefore, leaving our people to pay a provincial court decision settlement without any financial support except that of their employment, which many of our people struggle now living month to month.

First Nations already rank sixty-eighth in a country that ranks fourth richest in the world. Our people are already living in Third World conditions and this Bill S-4 will only deepen these conditions.

Further to just this one example of many in regards to the financial hardship, this bill is in opposition to our Aboriginal treaty rights. This bill will allow the province to make decisions on First Nations where they have no jurisdiction.

Our people need the opportunity to create our own law where matrimonial property is concerned, not a government where most of its representatives have never learned of or set foot on a First Nation.

Governments need to stop telling us what is best for us. We know what is best for us and creating our own law is what is best. Our law would be created with our own values and principles by the grassroots people, the elders; a law for which we know is fair, respectful and equitable to all women, children and men.

I would like now to read a letter from Chief Louise Hillier.

Greetings; my name is Louise Hillier. I am chief of the Caldwell First Nation. The traditional territory of the Caldwell First Nation extends from Amherstburg to Long Point. Caldwell is situated on the southern most part of Ontario in Canada. We are a custom band and our members are originally from the Turtle Island and Bear Dodems. Our band population is 295 and of that total, 53 per cent are female members.

Je suis Laurie Carr et je suis chef de la collectivité. Hiawatha est située sur la rive nord du lac Rice, ici, en Ontario. Nous comptons 438 membres, et un peu plus des trois quarts de ces membres sont des adultes.

Notre collectivité s'oppose au projet de loi S-4 puisque ce dernier portera préjudice à nos membres et à notre collectivité dans son ensemble. Ce projet de loi ne fera que causer plus de pauvreté et d'oppression puisque notre peuple n'a pas les moyens de se payer des procédures judiciaires dans les tribunaux provinciaux en vue d'obtenir une décision et/ou un règlement.

La valeur estimée des propriétés des Premières nations est inférieure de plus de 50 p. 100 à la valeur estimée des propriétés à l'extérieur des Premières nations. Les établissements bancaires n'accordent pas de prêts ni d'hypothèques aux Premières nations puisque nos propriétés ne peuvent pas servir de garantie. Par conséquent, nos membres sont obligés de payer des procédures judiciaires dans les tribunaux provinciaux sans autres moyens financiers que ceux découlant de leur emploi, lesquels permettent à peine à un grand nombre de nos membres d'arriver à la fin du mois.

Sur le plan de la richesse, les Premières nations arrivent déjà au 68^e rang dans un pays qui arrive au quatrième rang parmi les pays les plus riches du monde. Les conditions de vie de notre peuple sont déjà celles du tiers monde, et le projet de loi S-4 ne fera que les aggraver.

En plus de cet exemple parmi tant d'autres des difficultés financières auxquelles les Premières nations font face, ce projet de loi viole nos droits ancestraux et nos droits issus de traités. Il permettra à la province de prendre des décisions sur les Premières nations qui ne relèvent pas de son autorité.

Notre peuple doit avoir l'occasion de créer ses propres lois concernant les biens matrimoniaux. Ce n'est pas à un gouvernement dont la plupart des représentants ne connaissent pas les Premières nations et n'ont jamais mis le pied sur le territoire d'une Première nation de le faire.

Les gouvernements doivent arrêter de nous dire ce qu'il y a de mieux pour nous. Nous savons ce qu'il y a de mieux pour nous, et le pouvoir de légiférer sur nos territoires en fait partie. Nos lois seraient fondées sur nos propres valeurs et sur nos propres principes, et seraient créées par les membres du peuple eux-mêmes et les aînés; nos lois seraient justes, respectueuses et équitables envers toutes les femmes, tous les enfants et tous les hommes.

J'aimerais maintenant lire une lettre du chef Louise Hillier.

Bonjour; je suis Louise Hillier. Je suis chef de la Première nation de Caldwell. Le territoire traditionnel de la Première nation de Caldwell s'étend d'Amherstburg à Long Point. Caldwell est située à l'extrémité sud de l'Ontario, au Canada. Nous formons une bande indienne agissant selon ses coutumes, et nos membres sont originaires de Turtle Island et du clan de l'Ours. Notre bande compte 295 membres, dont 53 p. 100 sont de sexe féminin.

Caldwell First Nation members opposed Bill C-47, Bill C-8 and continue to oppose its replacement, Bill S-4, for many reasons. First Nations have treaties and those treaties guarantee us the right to govern ourselves independently of the Canadian government. The provincial government has no right to create, to legislate laws that will override and dissipate our treaty rights; laws that will adversely impact First Nations people, without their prior consultation, without due diligence and without proper impact studies.

When the visitors first arrived at our shores our nations were abundant, vibrant, healthy and strong. If not for the intervention of our people, the first visitors would have perished during the first seasons. Our lives are rich in knowledge, wisdom and life skills. Our traditions, ceremonies, cultures, laws, ethics, morals were solidly ingrained in every man, woman and child.

We shared our wisdom, knowledge and life skills with the new visitors, and when they learned what they needed to feel comfortable and secure and the ability to survive in this land, then they began to take from us.

At the heart of First Nations is kindness and sharing. We understand that we have always embraced the concept of collective rights. We have always shared together and together we care for all that the creator has placed here.

Matrimonial real property is not a bill created to save women and children from oppression and exploitation. This bill will destroy the framework that holds poverty at arm's length. This bill will promote divisions that will erode the carefully woven fabric that binds together the collective unity of our First Nations communities. This bill will introduce more foreign concepts into our realm that were not asked for and for which we have no desire or need.

Well-meaning government, church and other non-native people thought First Nations people needed to be educated in their culture, but they did not ask us if that is what we wanted and today we suffer from all the "goodness" of the residential school system. Matrimonial real property is another government experiment that will, in my mind, equal the horrors of the residential schools. Once the government has broken down our culture and our right to self-government, how many generations will it take to reinstate what we value over individual ownerships? Why should non-native people believe they have the right to make assumptions about what they think is in our best interest?

Les membres de la Première nation de Caldwell se sont opposés aux projets de loi C-47 et C-8, et s'opposent à celui qui les a remplacés, le projet de loi S-4, pour de nombreuses raisons. Les Premières nations ont conclu des traités qui leur garantissent le droit de s'autogouverner indépendamment du gouvernement canadien. Le gouvernement provincial n'a pas le droit de créer ni de faire adopter des lois qui l'emporteraient sur nos droits issus de traités ou qui auraient comme effet de les annuler; des lois qui auraient des effets négatifs sur les peuples des Premières nations. Il n'y a pas eu de consultations avec ces peuples, ni d'études des répercussions appropriées, ce qui constitue un manque de diligence raisonnable.

Quand les visiteurs sont arrivés sur nos côtes, nos nations étaient abondantes, vibrantes, fortes et en santé. Si notre peuple n'était pas intervenu, les premiers visiteurs auraient péri dès les premières saisons. Nous sommes riches en connaissances, en sagesse et en aptitudes. Nos traditions, nos cérémonies, nos cultures, nos lois, notre éthique et nos valeurs morales étaient profondément enracinées dans tous les hommes, toutes les femmes et tous les enfants.

Nous avons transmis notre sagesse, nos connaissances et nos aptitudes aux nouveaux visiteurs, et quand ils ont eu appris tout ce dont ils avaient besoin pour se sentir à l'aise, sûrs et capables de survivre sur ces terres, ils ont commencé à s'accaparer des choses qui nous appartenaient.

La bienveillance et le partage sont au cœur des Premières nations. Nous comprenons que nous avons toujours embrassé la notion des droits collectifs. Nous avons toujours tout mis en commun, et, ensemble, nous veillons sur tout ce que le Créateur a mis sur la terre.

Le projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux n'a pas été créé pour sauver les femmes et les enfants de l'oppression et de l'exploitation. Ce projet de loi détruira le cadre qui permet à notre peuple d'échapper à la pauvreté. Ce projet de loi favorisera des divisions, détruira la structure qui a été mise en place par de nombreux efforts pour assurer l'unité de nos collectivités des Premières nations. Ce projet de loi introduira d'autres notions étrangères dans notre réalité, notions que nous n'avons pas demandées, dont nous ne voulons pas et dont nous n'avons aucunement besoin.

Des gouvernements bien intentionnés, l'Église et d'autres peuples non autochtones ont cru que les peuples des Premières nations devaient être instruits dans leur culture, mais ils ne nous ont jamais demandé si c'était ce que nous voulions. Aujourd'hui, nous souffrons de toute la « bonté » sur laquelle était fondé le système des pensionnats. Le régime relatif aux biens immobiliers matrimoniaux n'est qu'une autre expérience gouvernementale qui, selon moi, donnera lieu aux mêmes horreurs que les pensionnats. Quand le gouvernement aura provoqué l'effondrement de notre culture et de notre droit à l'autonomie gouvernementale, combien de générations faudra-t-il pour restaurer ce que nous valorisons davantage que la propriété individuelle? Pourquoi les non-Autochtones croient-ils qu'ils ont le droit de décider de ce qui est le mieux pour nous?

I ask for my nations and for other First Nations and for our women, who we value because they are the core of our family, and for our children, because they are our future; please do not adopt Bill S-4. Do not rush Bill S-4 through Parliament. Practice due diligence. Do the research. Do the consultation with each First Nation and hear what we have to say and do not push this bill forward. Please allow our culture to survive an attack. We are capable of carrying our own. Step aside and let us do what we know is in the best interests of our people.

Meegwetch,

Chief Louise Hillier.

I have had an opportunity to speak with several senators on this issue and have outlined some of our initial concerns to them. We have submitted a report to the clerk, which I understand has been received and is undergoing translation right now.

Madam Chair, I will go through a list of the more pertinent points I believe underlie our rejection of this bill.

Bill S-4 has been attempted on two previous occasions in the House of Commons and each time it was opposed. There have been no significant changes to the bill. No past recommendations were inputted. The bill is said to protect First Nations women and children, but it only makes provision to protect non-band members on reserve and does not make specific references to any First Nations women. Bill S-4 is a violation of inherent treaty and Aboriginal rights to be self-determined and self-governing, based on our nation-to-nation relationship established through treaties. Bill S-4 allows provincial courts to rule over First Nations rules and INAC to regulate how First Nations rules are applied, if at all. Bill S-4 is a continuation of oppressive policies and legislation which undermine First Nations right to be self-determined and self-governing. The bill is inconsistent with the inherent right to self-government recognized in section 35 of the Constitution Act. First Nations have the right to exercise their jurisdiction that governs them without the influence of legislation. The bill dictates provincial family law rules on reserve and gives full discretion to provincial court judges to order band members to vacate a home to a non-native non-member if the non-member claims violence or damage to property.

The Supreme Court of Canada in *Haida* recognized that the federal government is required to consult, accommodate and obtain First Nations consent when there is action that could affect Aboriginal treaties rights. This was not done in this case.

Pour mes nations et pour les autres Premières nations, pour nos femmes que nous valorisons parce qu'elles sont au cœur de nos familles et pour nos enfants parce qu'ils sont notre avenir, je vous demande de ne pas adopter le projet de loi S-4. Ne vous empressez pas de faire cheminer le projet de loi C-4 au Parlement. Faites preuve de diligence raisonnable. Faites vos recherches. Consultez chaque Première nation, écoutez ce que nous avons à dire et ne faites pas adopter rapidement ce projet de loi. Aidez notre culture à survivre à cet affront. Nous sommes capables de veiller sur les nôtres. Cédez-nous la place et laissez-nous faire ce que nous savons faire dans le meilleur intérêt de notre peuple.

Meegwetch,

Chef Louise Hillier.

J'ai eu l'occasion de parler de cette question à plusieurs sénateurs et je leur ai fait part de certaines de nos préoccupations initiales. Nous avons présenté un rapport au greffier, qui, si j'ai bien compris, a été reçu et est actuellement en voie de traduction.

Madame la présidente, je vais passer en revue une liste des points les plus pertinents qui, selon moi, expliquent pourquoi nous rejetons ce projet de loi.

À deux reprises déjà, on a tenté de faire adopter le projet de loi S-4 à la Chambre des communes, et, les deux fois, il a été rejeté. Aucun changement important n'a été apporté au projet de loi. Aucune recommandation antérieure n'y a été introduite. On affirme que le projet de loi protège les femmes et les enfants des Premières nations, mais il ne prévoit que la protection des personnes qui vivent dans une réserve et qui ne font pas partie de la bande, et les femmes des Premières nations ne sont mentionnées nulle part. Le projet de loi S-4 est une violation des droits issus des traités et des droits ancestraux inhérents à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale, qui sont fondés sur notre relation de nation à nation, établie dans le cadre de traités. Le projet de loi S-4 permet aux tribunaux provinciaux de statuer sur les règlements des Premières nations et à AINC de déterminer comment les règlements des Premières nations doivent être appliqués ou même d'en annuler l'application. Le projet de loi S-4 est un prolongement des politiques et des lois oppressives qui contreviennent aux droits des Premières nations à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Le projet de loi est incompatible avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnu à l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Les Premières nations ont le droit de se gouverner sans l'influence de la loi. Aux termes du projet de loi, les lois provinciales sur la famille s'appliquent dans les réserves, et les juges des tribunaux provinciaux ont le pouvoir discrétionnaire d'ordonner aux membres d'une bande de laisser le foyer familial à une personne non autochtone ne faisant pas partie de la bande si cette personne allègue être victime de violence ou de dommage matériel.

Dans l'arrêt *Haida*, la Cour suprême du Canada a reconnu que le gouvernement fédéral doit consulter et accommoder les Premières nations et obtenir leur consentement avant de prendre une décision qui pourrait avoir des répercussions sur leurs droits ancestraux et leurs droits issus de traités. Cela n'a pas été fait dans ce cas-ci.

Bill S-4 will have a negative impact on First Nations' rights to govern themselves. The honour of the Crown is always at stake in such decisions. The duty to consult cannot be delegated to third parties such as AFN, the Native Women's Association or Indian Affairs. Canada has a fiduciary responsibility to protect the rights and interests of First Nations. Bill S-4 demeans First Nations processes and governments and gives authority to provinces to rule over First Nations governance and give property and land rights to non-band members.

A First Nation can make its own MRP laws, only if they are approved by the minister's appointed verification officer and do not contradict Bill S-4. The bill imposes the use of a verification officer to approve and oversee a First Nation law-making process. The verification officer has full discretion to approve or disapprove a proposed First Nations law. The use and authority of a verification officer is similar to that of the old Indian agent.

The bill also requires that a community ratification process occur on laws that are developed for MRP with no resources committed to such a process. Our elections alone cost us \$30,000 for communities, so if we talk about a ratification process, again, it will have a hardship on our communities.

The ratification of laws exists at no other level of government in Canada. This is a violation of the Canadian Human Rights Act. Non-natives and others may gain the right to compensation on the value of homes, land and other properties located on First Nations territories. Compensation of the value of a home to a non-native is determined by provincial rules of family law. This will allow non-native members to gain rights to First Nations lands. The government may argue that First Nations are seeking money, but a First Nation cannot make its own law under this bill without a law being developed that is consistent with Bill S-4, which requires resources, and a law cannot be authorized without a ratification vote. Under Bill S-4, First Nations under delegated authority can develop their own laws for matrimonial real property to replace the federal code if it is approved. No resources have been identified by the federal government to help with the ratification process or the law-making process. It is not realistic for most First Nations to undertake law-making processes without the proper resources or capacity. When we talk about that, it is not just a matter of a piece of paper that says it is a bill, but actually the components that are necessary to enact that bill, like the justice system or anything else like that.

Contrary to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, RCAP recognized that First Nations do have jurisdiction in the area of family law and do not require the consent of the federal or provincial government in order to enact First Nations laws in this

Le projet de loi S-4 aura un effet négatif sur le droit à l'autonomie gouvernementale des Premières nations. L'honneur de la Couronne est toujours en jeu dans de telles décisions. L'obligation de consultation ne peut pas être déléguée à des tiers, comme l'APN, l'Association des femmes autochtones ou Affaires indiennes. Le Canada a une responsabilité de fiduciaire de protéger les droits et les intérêts des Premières nations. Le projet de loi S-4 dévalorise les processus et les gouvernements des Premières nations et donne aux provinces le pouvoir de décider de la gouvernance des Premières nations et d'accorder des biens et des droits fonciers à des gens qui n'appartiennent pas à une bande.

Une Première nation peut créer ses propres textes législatifs en matière de biens immobiliers matrimoniaux, mais ces derniers doivent être approuvés par un vérificateur nommé par le ministre et ils ne doivent pas aller à l'encontre du projet de loi S-4. Le projet de loi impose le recours à un vérificateur pour l'approbation et la surveillance d'un processus législatif entrepris par les Premières nations. Le vérificateur a le pouvoir discrétionnaire d'approuver ou de rejeter un texte législatif proposé par les Premières nations. L'intervention et le pouvoir d'un tel vérificateur rappellent l'ancien agent des sauvages.

Le projet de loi exige également l'exécution d'un processus de ratification communautaire pour les lois qui sont créées relativement aux BIM. Pourtant, il n'y a pas de ressources affectées à un tel processus. Nos élections à elles seules coûtent 30 000 \$ aux collectivités. Un processus de ratification serait donc un tout nouveau fardeau financier pour nos collectivités.

La ratification des lois est une exigence qui n'existe dans aucun autre ordre de gouvernement au Canada. Il s'agit d'une violation de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Les non-Autochtones et d'autres pourront obtenir le droit à réparation sur la valeur de maisons, de terres et d'autres biens situés sur les territoires des Premières nations. Les règlements provinciaux en matière de droit familial détermineront le montant lié à la valeur d'une maison devant être versé à un non-Autochtone. Cela permettra à des non-Autochtones d'acquérir les droits fonciers liés à des terres des Premières nations. Le gouvernement alléguera peut-être que les Premières nations ne pensent qu'à l'argent, mais, aux termes de ce projet de loi, une Première nation ne pourra pas créer sa propre loi si elle n'est pas compatible avec le projet de loi S-4. Cela exige des ressources, et un texte législatif ne peut être autorisé sans scrutin de ratification. En vertu du projet de loi S-4, les Premières nations sous pouvoir délégué peuvent créer leurs propres textes législatifs en matière de biens immobiliers matrimoniaux pour remplacer le code fédéral, mais ces textes législatifs doivent être approuvés. Le gouvernement fédéral n'a affecté aucune ressource au processus de ratification ou au processus législatif. Il n'est pas réaliste de croire que la plupart des Premières nations peuvent entreprendre des processus législatifs sans ressources ni capacités appropriées. À cet égard, un projet de loi ne se limite pas à un morceau de papier, et des composantes sont nécessaires à sa promulgation, comme, entre autres, le système judiciaire.

Le projet de loi va à l'encontre des conclusions de la Commission royale sur les peuples autochtones, qui a reconnu que les Premières nations ont compétence en matière de droit familial et n'ont pas besoin du consentement du gouvernement

area. Bill S-4 proposes that a provincial court system may be the best place to make decisions regarding family breakups on reserve. Colonial practices overrode First Nations practices and historically made them illegal to practise. Bill S-4 is a continuation of colonial practices that have led First Nations to poverty and homelessness.

Traditional forms of mediation and alternative dispute resolutions such as elders' councils and circles must be recognized and utilized. Proper resources must be allocated in order for First Nations to progress beyond paternalism and colonialism. Numerous studies show that First Nations that have limited government interference and that utilize their own culture and traditions have a dramatically improved socio-economic condition. Numerous studies show that First Nations that have limited government interference have dramatically improved situations.

The proposed legislation does not address poverty, housing or equality. Bill S-4 proposes to govern and rule over First Nations chiefs and council where there is a marriage breakdown or death of a spouse. The bill proposes that women and children will be left homeless and distraught without the power of the government's provincial courts to oversee First Nations. However, government policies, regulations and legislation continue to restrict First Nations from adequate housing, adequate land base and adequate resources to fully develop their own systems.

With the impact of *McIvor* and what Bill S-4 proposes, more people will have rights to First Nations housing and land base, which has deteriorated from 100 per cent ownership at time of contact to less than 1 per cent today. Despite the lack of housing capacity and resources to address matrimonial real property and domestic situations, First Nations will be left with a burden of housing more people with limited resources.

Bill C-8 was not First Nations, and I think that is important given the fact that this piece of legislation will only impact on First Nations and not on off-reserve or non-native people. The bill was publicly condemned by the Native Women's Association of Canada, the Assembly of First Nations Women's Council, the Quebec Native Women's Association and other First Nations groups across Canada.

With respect to the recommendations, Madam Chair, AIAI recommends that studies or reviews be ordered to fully understand the impacts of the proposed matrimonial real property laws on reserve. In fact, what are we talking about? What is the number of women we have heard here? We have heard many general expressions that native women on a constant basis are getting

fédéral ou provincial pour adopter des lois en cette matière. Le projet de loi S-4 propose que les systèmes de tribunaux provinciaux est peut-être le meilleur endroit pour rendre des décisions sur la fragmentation des familles dans les réserves. Les pratiques coloniales l'ont emporté sur les pratiques des Premières nations et les ont rendues illégales. Le projet de loi S-4 entre dans la lignée de ces pratiques coloniales qui ont mené les Premières nations à la pauvreté et qui ont fait d'un grand nombre de leurs membres des sans-abri.

Les formes traditionnelles de médiation et de règlement extrajudiciaire, comme les conseils des anciens et les cercles doivent être reconnues et utilisées. Des ressources appropriées doivent être affectées pour permettre aux Premières nations d'aller au-delà du paternalisme et du colonialisme. De nombreuses études montrent que les conditions socio-économiques des Premières nations s'améliorent de manière considérable quand le gouvernement s'ingère peu dans leurs affaires et quand elles peuvent utiliser leur propre culture et leurs propres traditions. De nombreuses études montrent également que la situation des Premières nations est bien meilleure lorsque le gouvernement s'ingère peu dans leurs affaires.

Le projet de loi n'aborde aucunement la pauvreté, le logement ou l'égalité. Le projet de loi S-4 prévoit la gouvernance des Premières nations et supprime les chefs et le conseil advenant l'échec d'un mariage ou le décès d'un époux. Le projet de loi laisse entendre que les femmes et les enfants seront laissés sans abri et en détresse sans le pouvoir des tribunaux provinciaux du gouvernement de régir les Premières nations. Cependant, les politiques, les règlements et les lois du gouvernement continuent de priver les Premières nations d'assises territoriales, de ressources et de logements adéquats pour la mise sur pied de leurs propres systèmes.

Avec les répercussions de *McIvor* et avec ce que le projet de loi S-4 propose, plus de gens pourront obtenir les droits liés aux foyers et aux assises territoriales des Premières nations, droits qui, au moment de l'arrivée des colonisateurs, nous appartenaient à 100 p. 100 et dont nous ne conservons aujourd'hui que 1 p. 100. Malgré le manque de logements et de ressources nécessaires pour régler les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux et aux situations conjugales, les Premières nations auront le fardeau d'héberger plus de personnes avec des ressources limitées.

Le projet de loi C-8 ne visait pas les Premières nations, et je crois que cela est important compte tenu du fait que ce texte législatif n'aura des répercussions que sur les Premières nations et non sur les non-Autochtones et les personnes hors réserve. Le projet de loi a été désapprouvé publiquement par l'Association des femmes autochtones du Canada, le Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières nations, Femmes autochtones du Québec et d'autres groupes des Premières nations de diverses régions du Canada.

Passons maintenant à nos recommandations, madame la présidente. L'AIAI recommande que des études ou des examens soient commandés pour permettre une meilleure compréhension des répercussions des lois proposées en matière de biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. En fait, de quoi parlons-nous? De combien de femmes parlons-nous? Nous avons

thrown out of communities. I would like to see some facts and figures that outline those figures. AIAI recommends that references to First Nation women and children being displaced or abused as a result of the absence of legislation like MRP be accompanied by factual evidence. AIAI recommends that more hearings take place to allow First Nations leadership and native women's groups the opportunity to present. AIAI also recommends that Bill S-4 fully consider past recommendations on Bill C-47 and Bill C-8 by these other associations.

In absence of any recommendations above, AIAI recommends that Bill S-4 be voted against. AIAI further recommends that with any further proposed legislation or policy intended to address First Nations issues on matrimonial real property, First Nations communities must be fully consulted in meaningful consultations, accommodated in order to ensure that First Nations issues and concerns are being met, and that First Nations provide reasonable consent for such legislation or policy. This recommendation is to ensure that the Government of Canada's processes are consistent with the Supreme Court of Canada's decision such as *Haida*.

Danalyn MacKinnon, Barrister and Solicitor, as an individual: Honourable senators, I am a partner at the firm of Beamish MacKinnon. I have been practising law for 21 years. Our practice is located in Northwestern Ontario and we serve almost exclusively First Nations communities, bands and individuals.

Our area of Northwestern Ontario runs from Thunder Bay in the east to the Manitoba border, approximately 900 kilometres; and from the border with the United States to Hudson Bay, a distance of at least 1,000 kilometres. Our practice is located in Sioux Lookout, in Dryden, with the majority of our clients located in fly-in First Nations communities north of Sioux Lookout.

I became involved in this issue of matrimonial property on reserve in the late 1990s, because of my practice in family law involving mainly the laws of Ontario and the Divorce Act. I participated in the focus group that resulted in the discussion paper by Wendy Cornet. I have appeared before the House of Commons Committee on Indian Affairs on this issue. I do not represent any group or organization.

Thank you for your invitation to appear before you regarding Bill S-4. I am honoured to be here and I hope that my comments will assist this committee in its deliberations related to this bill.

I approach the examination of this bill from the perspective of a family law practitioner in my area. For each individual, there can be times of severe and serious crisis. This is never truer than when a marriage or relationship breaks down or a partner dies. Our

beaucoup entendu parler, en termes généraux, des femmes autochtones qui sont régulièrement chassées des collectivités. J'aimerais voir des faits et des chiffres à l'appui de cette allégation. L'AIAI recommande que les allusions aux femmes et aux enfants des Premières nations qui sont déplacés ou qui sont victimes de violence en raison de l'absence d'une loi en matière de BIM soient accompagnées de faits à l'appui. L'AIAI recommande que d'autres audiences soient tenues pour permettre aux dirigeants des Premières nations et aux groupes de femmes autochtones de présenter leur avis. L'AIAI recommande également que le projet de loi S-4 tienne compte des recommandations antérieures formulées par ces autres associations au moment où les projets de loi C-47 et C-8 ont été présentés.

Si ces recommandations ne sont pas suivies, l'AIAI recommande que le projet de loi S-4 soit rejeté. L'AIAI recommande aussi que toute autre loi ou politique proposée au sujet des questions de biens immobiliers matrimoniaux chez les Premières nations fasse l'objet de consultations poussées avec les collectivités des Premières nations et de mesures d'accommodement afin de garantir que l'on répond aux besoins et aux préoccupations des Premières nations. De plus, les Premières nations devront consentir de manière raisonnable à toute loi ou politique de cette nature. Cette recommandation vise à garantir que les processus du gouvernement du Canada sont conformes aux décisions de la Cour suprême du Canada, comme *Haida*.

Danalyn MacKinnon, avocate et procureure, à titre personnel : Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis associée dans la firme Beamish MacKinnon. Je pratique le droit depuis 21 ans. Notre cabinet est situé dans le nord-ouest de l'Ontario, et presque tous nos clients sont des collectivités, des bandes et des membres des Premières nations.

Notre région du nord-ouest de l'Ontario part de Thunder Bay, à l'est, et va jusqu'à la frontière du Manitoba, à l'ouest, ce qui fait environ 900 kilomètres; et de la frontière avec les États-Unis jusqu'à la baie d'Hudson, pour une distance d'au moins 1 000 kilomètres. Nos bureaux sont situés à Sioux Lookout et à Dryden, et la majorité de nos clients viennent des collectivités des Premières nations au nord de Sioux Lookout accessibles en avion.

J'ai commencé à m'intéresser à la question des biens matrimoniaux dans les réserves à la fin des années 1990 en raison de ma pratique en droit familial, lequel droit est principalement régi par les lois de l'Ontario et la Loi sur le divorce. J'ai participé au groupe de discussion qui a donné lieu au document de travail de Wendy Cornet. J'ai comparu devant le Comité permanent des affaires autochtones au sujet de cette question. Je ne représente aucun groupe ni aucune organisation.

Je vous remercie de votre invitation à comparaître devant vous et à vous parler du projet de loi S-4. Je suis honorée d'être ici et j'espère que mes commentaires aideront le comité dans ses délibérations relatives à ce projet de loi.

J'aborde l'examen de ce projet de loi du point de vue d'une avocate du droit familial dans ma région. Tout le monde vit des périodes de crise grave. C'est ce qui arrive quand il y a divorce ou séparation, ou quand un conjoint meurt. Dans ces relations

identities are so interwoven into these primary relationships as spouses, partners, and parents, that the loss of our relationships and of our role in a family unit can trigger a loss of our sense of self.

The difficulty is compounded by the reality that in many isolated communities, the extended family and the community are the same unit. It is one of the most heartbreaking and tragic circumstances. At that time, each family lawyer is, in my opinion, charged with the responsibility of demonstrating to a client that there is hope for the future and that there are avenues for the resolution of the issues that the person confronts without resort to desperate and sometimes violent means.

I have reviewed Bill S-4 from that perspective and from the perspective of looking at what options I can give clients and what problems can be resolved by this legislation. The client that sits across from me will ask, "What can you do?" At that time, they want real and concrete processes and procedures; they are not interested in positions or politics. Looking at Bill S-4, on the whole, I believe that this bill needs to be enacted and that it is essential. Without it, there is no process or procedure for any clients who attend before me. It is also comparable to similar legislation in the provinces and it is a furtherance of the 10 years of work on this issue. Some of its positive components are that, at least in principle, it recognizes the right of self-government of communities; it provides a mechanism for emergency orders for possession of the home in urgent circumstances; it provides a review of those emergency orders; it recognizes the rights of children and others who reside in the home; it provides a formula for the sharing of the value in the home on separation; it includes married and common law relationships; and it is gender neutral in its terms.

This bill will provide a resolution for those MRP issues that we find in a modern world. I leave it to the organizations representing First Nations as a whole to speak to the broader political issues. They are the guardians of the rights of First Nations people as a whole.

Turning to the legislation itself, I have some issues with some aspects of the bill. First, looking at clause 7 of the bill, which is the power of First Nations, subclause (1) states:

7.(1) A First Nation has the power to enact First Nation laws that apply during a conjugal relationship, when that relationship breaks down or on the death of a spouse or common-law partner, respecting the use, occupation and possession of family homes on its reserves and the division of the value of any interests or rights held by spouses or common-law partners in or to structures and lands on its reserves.

The inherent right to self-government should be recognized and First Nation laws should apply on First Nation territory. However, one must question what type of laws related to the use, occupation and possession of First Nation homes and the division of assets should be passed during a conjugal relationship. I have no difficulty with these laws dealing with the issues at the point of separation

primaires, nos identités sont interreliées avec celles de nos époux, de nos conjoints et de nos parents, à un tel point que la fin de nos relations et de notre rôle au sein d'une unité familiale peut mener à la perte de notre sentiment d'identité personnelle.

Cette situation est d'autant plus difficile que, dans un grand nombre de collectivités isolées, la famille étendue et la collectivité forment une même unité. Il s'agit de circonstances des plus déchirantes et des plus tragiques. Dans de telles situations, tous les avocats de droit familial ont, à mon avis, la responsabilité de démontrer à leur client qu'il y a de l'espoir pour l'avenir et qu'ils peuvent surmonter leurs problèmes sans avoir recours à des moyens extrêmes et parfois violents.

J'ai examiné le projet de loi S-4 de ce point de vue et en tenant compte des options que je peux présenter à mes clients et des problèmes qui pourraient être réglés par cette loi. Le client assis dans mon bureau me demande : « Que pouvez-vous faire? » À ce moment précis, il veut des procédures et des processus réels et concrets; les positions et les politiques ne l'intéressent pas. J'ai étudié le projet de loi S-4 dans son ensemble et je crois qu'il est essentiel et qu'il doit être promulgué. Sans ce projet de loi, mes clients n'ont recours à aucun processus ni à aucune procédure. Il est comparable à des lois provinciales semblables et est le point culminant de 10 ans de travail sur cette question. Parmi ses composantes positives, il y a, du moins en principe, la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale des collectivités; la création d'un mécanisme concernant les ordonnances d'urgence pour la possession du foyer dans des circonstances pressantes; l'examen de ces ordonnances d'urgence; la reconnaissance des droits des enfants et des autres personnes qui résident dans le foyer; une formule pour le partage de la valeur des droits ou intérêts dans le foyer au moment de la séparation; l'inclusion des mariages et des relations de fait, et son application est équitable, sans distinction de sexe.

Ce projet de loi permettra de régler certains des problèmes relatifs aux BIM qui font surface dans notre monde moderne. Je laisse aux organisations représentant les Premières nations dans leur ensemble le soin de parler des enjeux politiques plus larges. Ils sont les gardiens des droits de l'ensemble du peuple des Premières nations.

En ce qui concerne le texte législatif lui-même, j'ai des préoccupations relatives à certains aspects du projet de loi. Tout d'abord, en ce qui concerne l'article 7, qui porte sur le pouvoir des Premières nations, le paragraphe 7(1) est ainsi libellé :

7.(1) Toute première nation peut adopter des textes législatifs applicables, pendant la relation conjugale ou en cas d'échec de celle-ci ou de décès de l'un des époux ou conjoints de fait, en matière d'utilisation, d'occupation et de possession des foyers familiaux situés dans ses réserves et de partage de la valeur des droits ou intérêts que les époux ou conjoints de fait détiennent sur les constructions et terres situées dans ses réserves.

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit être reconnu, et les lois des Premières nations devraient être appliquées sur les territoires des Premières nations. Cependant, on doit se demander quel type de lois en matière d'utilisation, d'occupation et de possession des foyers familiaux au sein des Premières nations et de partage de biens devrait être applicable pendant une relation

from or on the death of a spouse or partner, but the wording seems to suggest that laws could be passed which would apply during the relationship. Would these laws indicate who could live in the house, whether the house could be visited by certain individuals, whether any children who are members of another band could live there? This seems intrusive and unnecessary. I cannot think of anything comparable. I note that the Family Law Act of Ontario provides that its purpose is to "provide in law for the orderly and equitable settlement of the affairs of the spouses upon the breakdown of the partnership. . . ."

Do we really need to go further?

Clause 7(2) states:

7.(2) The laws shall include procedures for amending and repealing them and may include.

(a) provisions for administering them; . . .

Paragraph (b) includes provisions for enforcing it by a court order.

The First Nation laws must have procedures for amending and repealing them. This deals with the legislative element of the laws and is mandatory by the use of the word "shall." This is a requirement, therefore, of the First Nation laws.

I am concerned in this paragraph about the permissive word "may" in relation to provisions for administering the laws of the First Nation. Every law should have some process or procedure for accessing the rights that are encompassed in the law. The First Nation can pass a law but no process for accessing the rights. This would create a nullity. I believe that the word "may" should be changed to "shall."

I also make two further recommendations about mandatory considerations. Perhaps there should be a requirement for inclusion of principles related to natural justice such as the right to be heard and the right to be heard by a fair and impartial body. Second, First Nation laws should include a mandatory appeal mechanism, even if that mechanism deals with an appeal to a body within the First Nation itself.

Number two is verification. Unlike clause 7, which sets out a few central features of the First Nation laws, there are nine proposed sections, namely section 8 to section 16, dealing with verification that the First Nation laws have been passed in accordance with the expectation of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. A verification officer has to confirm that the proposed community approval process is in accordance with the act. There is, of course, something contrary to the concept of self-government in this. This section is troubling because it speaks against independent and culturally based passing of laws.

Number 3 is next. The definition of a common-law partner taken from the Indian Act is "a person who is cohabiting with the individual in a conjugal relationship having so cohabited for a period

conjugal. J'admets que ces lois s'appliquent au moment de la séparation, ou du décès de l'un des époux ou de l'un des conjoints, mais le libellé donne à penser que des lois applicables pendant la relation pourraient être adoptées. Ces lois indiqueraient-elles qui peut résider dans le foyer, qui peut le visiter et si des enfants qui sont membres d'une autre bande peuvent y vivre? Cela semble intrusif et inutile. Je ne peux penser à rien d'autre de comparable. Je souligne que la Loi sur le droit de la famille de l'Ontario prévoit « le règlement ordonné et équitable des affaires des conjoints en cas d'échec de cette société [...] ».

Devons-nous vraiment aller plus loin?

Aux termes du paragraphe 7(2) :

7.(2) Les textes législatifs doivent prévoir la procédure permettant de les modifier et de les abroger, et peuvent contenir des dispositions en ce qui touche les questions suivantes :

a) l'application des textes législatifs;

L'alinéa 7(2)b) prévoit des dispositions pour l'exécution du texte législatif par une ordonnance.

Les textes législatifs des Premières nations doivent prévoir des procédures permettant de les modifier et de les abroger. Cela concerne l'élément législatif des lois et est une obligation en raison de l'utilisation du verbe « devoir ». Il s'agit donc d'une exigence applicable aux lois des Premières nations.

Dans cette disposition, ce qui me préoccupe, c'est l'utilisation de l'expression « peuvent contenir » en ce qui concerne les dispositions pour l'administration des lois de la Première nation. Chaque loi devrait prévoir une procédure pour l'accès aux droits qui sont inclus. La Première nation peut adopter une loi, mais il n'existe aucun processus pour l'accès aux droits prévus dans cette loi. Le libellé tel qu'il est crée une nullité. Je crois que le mot « peuvent » doit être remplacé par « doivent ».

J'ai deux autres recommandations à faire sur les obligations. Le projet de loi devrait peut-être comprendre une exigence pour l'inclusion des principes reliés à la justice naturelle, comme le droit d'être entendu et le droit d'être entendu par un organisme impartial. De plus, les lois des Premières nations devraient comprendre un mécanisme d'appel obligatoire, même si ce mécanisme prévoit la possibilité de faire appel à un organisme au sein de la Première nation elle-même.

Ma deuxième recommandation concerne la vérification. Contrairement à l'article 7, qui prévoit certaines caractéristiques centrales des lois des Premières nations, il y a neuf articles proposés, à savoir les articles 8 à 16, qui traitent de la vérification dont les lois des Premières nations doivent faire l'objet relativement à leur conformité avec les attentes du ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada. Un vérificateur doit confirmer la conformité du mécanisme de consultation populaire proposé avec la loi. Bien sûr, cela va à l'encontre de la notion d'autonomie gouvernementale. Cette disposition est inquiétante parce qu'elle invalide un processus législatif autonome et fondé sur la culture.

Passons maintenant au numéro trois. Selon la Loi sur les Indiens, le conjoint de fait est « la personne qui vit avec la personne en cause dans une relation conjugale depuis au moins un an ». À mon avis,

of at least one year.” It is my opinion that the period of one year is too short to endow any individual with the rights set out in the act. While it is a consideration for a judge in determining whether an order for equal sharing of the asset would be unconscionable under clause 34(f), it does not appear as a consideration related to clause 25 in regard to orders of exclusive possession.

Number four is emergency protection orders under clause 21. It must be inferred that they are premised on open and transparent disclosure of all material facts as such motions are brought without notice to the other party, although this is not specified. The considerations of a judge under proposed section 21(4) should also include whether alternate accommodation is available to either party.

In regard to the emergency protection orders, the consideration related to children is found in proposed section 21(4)(c), where it states that there will be a consideration of the best interests of any child “in the charge” of either spouse.

I have dealt with circumstances where the primary caregiver was forced to leave the home and the children were left in the charge of the abusive partner. Would this spouse have the stronger case because the children were in that spouse’s care?

Throughout the statute, there is no reference to the status of child welfare proceedings or orders or prior custody orders concerning the jurisdiction of this legislation. These orders should be a consideration. It would be confusing to have an order that parent A stays in the home with the children while a custody or child welfare supervision order provides that the children should be with parent B. There is the potential for the orders under this act to conflict with those under custody and child protection legislation. This consideration could be included into section 25(f).

I am also concerned that on the death of a parent, there is no right provided for a child to bring an application for exclusive possession of the home. I say that again because I have had a case where the single parent of two children died suddenly and the boyfriend kicked the two children out of the home. They were 14 and 18 years of age. It would be nice to know that in this legislation they, or someone on their behalf, would be able to apply to have exclusive possession of the home.

The act refers to the jurisdiction of the Superior Court of Justice to hear property-related matters. In our jurisdiction, the Superior Court judges are located in Thunder Bay and they travel out to Kenora only every second week. There are no video facilities established for this court in the northern communities, or even in Dryden or Sioux Lookout, although sometimes we are allowed to use those of the Ontario Court of Justice. We no longer have a sitting judge in Kenora.

It is difficult to see how an individual from a northern community who could be as much as 600 miles away from me, would be able to access this court system. It is costly; it is physically far away; there is no provision for the application to be

un an ne suffit pas pour doter une personne des droits établis dans la loi. Même si un juge peut déterminer qu’une ordonnance de partage équitable des biens serait abusive en raison de l’alinéa 34f), la période de cohabitation n’entre pas en considération dans l’article 25 sur les ordonnances d’occupation exclusive.

Le numéro quatre traite des ordonnances de protection d’urgence aux termes de l’article 21. Il doit être entendu que ces ordonnances doivent être fondées sur la communication ouverte et transparente de tous les faits importants puisque de telles requêtes sont introduites sans que l’autre partie en soit avisée, même si cela n’est pas spécifié. Les facteurs dont le juge tient compte en vertu du paragraphe 21(4) proposé devraient également comprendre l’existence d’un autre logement disponible pour l’une ou l’autre des parties.

À l’égard des ordonnances de protection d’urgence, c’est l’alinéa 21(4)c) proposé qui traite des enfants. En vertu de cette disposition, le juge tiendra compte de l’intérêt de tout enfant « à la charge » de l’un ou l’autre des époux ou conjoints de fait.

J’ai connu des situations où le principal responsable des enfants a été forcé de quitter le foyer et où les enfants ont été laissés à la charge du conjoint violent. Le fait que les enfants ont été laissés à la charge de ce conjoint jouerait-il en sa faveur?

Dans tout le projet de loi, il n’y a aucune mention des procédures ou des ordonnances concernant le bien-être des enfants ou des ordonnances attributives de garde relativement à l’application de cette loi. Ces ordonnances doivent être prises en considération. Une ordonnance selon laquelle le parent A demeure dans le foyer avec les enfants pourrait porter à confusion si une ordonnance attributive de garde ou une ordonnance relative à la surveillance selon laquelle les enfants devraient demeurer avec le parent B existe déjà. Les ordonnances établies en vertu de cette loi pourraient entrer en conflit avec celles établies en vertu des lois sur la protection de l’enfance et sur la garde des enfants. Ce facteur devrait être inclus à l’alinéa 25f).

Je suis également préoccupée par le fait que, en cas de décès d’un parent, aucun droit n’est octroyé à un enfant pour qu’il demande la possession exclusive du foyer. Je vous dis cela parce que, encore une fois, j’ai dû traiter d’une affaire dans laquelle le seul parent de deux enfants est mort subitement, et le petit ami de la mère a mis les deux enfants à la porte. Ils avaient 14 et 18 ans. Je serais rassurée si, aux termes de cette loi, ces enfants, ou une personne agissant en leur nom, pouvaient demander la possession exclusive du foyer.

Dans la loi, on mentionne le pouvoir de la Cour supérieure de justice d’être saisie des affaires reliées à la propriété. Dans notre région, les juges de la Cour supérieure siègent à Thunder Bay et ils se rendent à Kenora une fois toutes les deux semaines. Ce tribunal n’a pas d’installations pour les vidéoconférences dans les collectivités du Nord, ni même à Dryden ou à Sioux Lookout, même si nous pouvons parfois utiliser celles de la Cour de justice de l’Ontario. Nous n’avons plus de juge à Kenora.

Il serait donc difficile pour une personne d’une collectivité du Nord, qui habite jusqu’à 600 milles de chez moi, d’avoir accès à ce système de tribunaux. Cet accès est coûteux; les tribunaux sont éloignés; il n’y a aucune disposition en place pour des audiences

heard electronically; and clients would not likely be able to attend in person, regardless of the requirements of court under the Rules of Civil Procedure. In other words, there is a real problem with access to the justice system in our area. Part of that is, of course, compounded by the distances involved and also the lack of lawyers in our area.

We deal with as many as 20,000 people. Perhaps six lawyers practice family law, and I would say one-half of that number does legal aid. Access to justice is a real problem with regard to any kind of relief from the courts. We would also have to be assured that legal aid would cover the cost of this type of litigation, or again it would be inaccessible.

There does not seem to be much reference in the bill to alternative dispute resolution mechanisms, even though many of the First Nations that we deal with favour this approach.

In the future, in all areas of laws related to First Nations, there needs to be the opportunity for a complete and independent justice system across the North that can act as the mechanism for ensuring that the rights of individuals are carefully balanced with the rights of communities in a traditional and respectful way. There is a need for First Nation courts to deal with family matters, alcohol and drug bylaws and the rights of citizenship. This is where the real elements of self-government can merge with culture and tradition. This is essential in the long run.

Again, I do not want my comments to be taken as suggesting this bill should be abandoned. I believe it needs to be enacted and I have made suggestions about some amendments that I think should be made. I am relieved that some legislation is coming to fill this void as clients suffer because there has not been any mechanism to deal with their issues to date. It is a void that represents a denial of rights for individual First Nation spouses, their families and for First Nation communities.

Thank you for the opportunity to make these comments.

Mary Eberts, Barrister and Solicitor, as an individual: Thank you for the opportunity to address you on this important issue, and I thank the Senate for its long-standing and continuing interest in the issue of matrimonial real property. The Senate report, *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property on Reserve*, and subsequent engagement with the Minister of Indian and Affairs and Northern Development on several occasions since the issuance of that report, has made a big contribution to the push for solutions in this area.

I have been invited to participate today as an individual, but I would like to advise the committee that much, if not all, of what I have learned about the MRP issue on reserve derives from some institutional affiliations of mine, some of which continue.

électroniques, et il est peu probable que les clients puissent y assister en personne, malgré les exigences applicables aux tribunaux en vertu des Règles de procédure civile. Autrement dit, l'accès au système judiciaire est un véritable problème dans notre région. Ce problème est, bien sûr, aggravé par la distance et le manque d'avocats dans notre région.

Nous avons affaire à environ 20 000 personnes. Il y a environ six avocats qui pratiquent le droit familial, et je dirais que la moitié d'entre eux offrent une aide juridique. L'accès à la justice est un véritable problème pour les personnes qui tentent d'obtenir réparation sous quelque forme que ce soit dans les tribunaux. Il faudrait également s'assurer que l'aide juridique couvrirait le coût de ce type de litige. Sinon, il s'agirait d'un autre obstacle à l'accès à la justice.

Le projet de loi ne contient aucune allusion aux modes de règlement extrajudiciaire, même si un grand nombre des Premières nations auxquelles nous avons affaire semblent favoriser cette approche.

À l'avenir, dans tous les domaines de droit liés aux Premières nations, il faudrait qu'il existe un système judiciaire complet et autonome dans tout le Nord qui agirait en tant que mécanisme pour garantir un équilibre entre les droits des personnes et les droits des collectivités d'une manière traditionnelle et respectueuse. Des tribunaux des Premières nations sont nécessaires pour traiter des affaires familiales, des règlements internes concernant l'alcool et la drogue, et des droits à la citoyenneté. Cela permettrait une véritable fusion des éléments d'autonomie gouvernementale, d'une part, et de la culture et des traditions, d'autre part. Cela est essentiel à long terme.

Je ne voudrais toutefois pas que mes commentaires donnent à penser que le projet de loi devrait être abandonné. Au contraire, je crois qu'il devrait être adopté, et mes suggestions concernent les modifications que je crois nécessaires. Je suis soulagée de voir qu'un texte législatif a été rédigé pour combler ce vide dont mes clients souffrent parce qu'il n'existe, jusqu'à maintenant, aucun mécanisme pour régler leurs problèmes. Ce vide reflète un déni des droits des époux des Premières nations, de leur famille et de leur collectivité.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de faire ces commentaires.

Mary Eberts, avocate, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous parler de cette question importante et je remercie le Sénat pour son intérêt continu et de longue date relatif à la question des biens immobiliers matrimoniaux. Le rapport du Sénat, *Un toit précaire : Les biens fonciers et matrimoniaux situés dans les réserves*, et les engagements ultérieurs avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien depuis la communication de ce rapport ont beaucoup contribué à la recherche de solutions dans ce domaine.

J'ai été invitée à participer aujourd'hui à titre personnel, mais j'aimerais aviser le comité du fait qu'une grande part de ce que j'ai appris sur les questions liées aux BIM dans les réserves voire tout ce que je sais à ce sujet, me vient de mes affiliations avec diverses institutions, dont certaines se poursuivent.

I have been counsel for the Native Women's Association in litigation against Canada, begun in 1998, to seek a remedy for government failure to act after findings by the Supreme Court of Canada that provincial family law does not apply. That case is still in case management. I was a participant for the Native Women's Association of Canada, along with the AFN, in proceedings before the ministerial representative.

You have heard from the official representatives of the Native Women's Association of Canada and my views today are my own. I do not represent the native women.

Perhaps I can best say that I am here as a doctoral candidate at the Faculty of Law at the University of Toronto. I began my studies in the fall, and my area of focus is the relationship between the Canadian legal system and indigenous laws, with a particular view to making the self-determination promise of the UN declaration a reality.

I have a few points I would like to make. The first is that this legislation does not respect the inherent law-making power of First Nations, no matter what is said in the preamble. I think it is not correct to say, as Senator Brazeau does, that First Nations can just go ahead and legislate regardless of this law, although RCAP did make that proposal, saying that First Nations should initiate law making. Unfortunately, the alternative First Nation laws cannot come into effect under this legislation unless the process of verification has been followed. There is a barrier in the legislation itself to First Nations making their own laws, and that is a problem.

Second, there are barriers in the Indian Act to the development outside of this legislation of a First Nation-originated proposal. One barrier is that even where everyone agrees, section 22 of the Indian Act that will not allow an interest in reserve land to be shifted from one person to another. A separation agreement that everyone in the family agrees with cannot be implemented under the Indian Act if it involves transferring an interest in land from a former husband to a former wife, or vice versa.

Clause 7 of this legislation is, plain and simple, delegated power. It might be interesting for you to know that the principles of the verification process included there are a distortion of the verification process we find in the First Nations Land Management Act.

I would like to draw a few important distinctions to your attention. The first is that the verification process in the First Nations Land Management Act originated with the nations that came forward and asked Canada to participate in this alternative scheme. The result was a framework agreement that provides for the verification process. This was not an imposition; it was a mutual decision.

Second, the framework agreement itself provides the principles that the verifiers are to inspect for. They inspect what the nations are doing in order to determine if the nations are complying with the framework agreement that they voluntarily entered or opted into.

J'ai été l'avocate de l'Association des femmes autochtones dans un litige contre le Canada, qui a vu le jour en 1998. L'objectif était d'obtenir réparation du gouvernement en raison de son inaction à la suite de conclusions par la Cour suprême du Canada selon lesquelles le droit familial provincial ne s'applique pas. Cette affaire est toujours à l'étape de la gestion des instances. Au nom de l'Association des femmes autochtones du Canada, avec l'APN, j'ai participé à une procédure devant le représentant ministériel.

Vous avez entendu les représentantes officielles de l'Association des femmes autochtones du Canada, et les points de vue que j'exprimerai aujourd'hui sont les miens. Je ne représente pas les femmes autochtones.

Peut-être devrais-je commencer par vous dire que je suis ici en tant que candidate au doctorat à la faculté de droit de l'Université de Toronto. J'ai commencé mes études à l'automne et je me spécialise dans la relation entre le système juridique canadien et les lois autochtones, avec un accent particulier sur la concrétisation de la promesse d'autodétermination de la Déclaration des Nations Unies.

Il y a quelques points que j'aimerais souligner. Le premier est que cette loi ne respecte pas le pouvoir inhérent de légiférer des Premières nations, malgré ce qui est affirmé dans le préambule. Je ne crois pas que l'on puisse dire, comme le sénateur Brazeau l'a fait, que les Premières nations peuvent légiférer malgré cette loi, même si la CRPA a fait cette proposition en affirmant que les Premières nations devraient engager le processus législatif. Malheureusement, les lois des Premières nations ne peuvent pas entrer en vigueur aux termes de cette loi si le processus de vérification n'est pas suivi. La loi elle-même contient un obstacle à la création de lois par les Premières nations, ce qui est un problème.

Deuxièmement, la Loi sur les Indiens contient elle aussi des barrières à l'élaboration, à l'extérieur de cette loi, d'une proposition par les Premières nations. L'une de ces barrières est l'article 22, en vertu duquel, même dans les cas où toutes les parties sont d'accord, les droits sur des terres de réserve ne peuvent pas être transférés d'une personne à une autre. Une entente de séparation reconnue par toute la famille ne peut pas être appliquée si elle comprend le transfert du droit sur une terre d'un ex-époux à l'autre.

L'article 7 du projet de loi est simple; il traite du pouvoir délégué. Il est intéressant de souligner que les principes du processus de vérification compris dans cet article sont une déformation du processus de vérification prévu dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

J'aimerais attirer votre attention sur quelques distinctions importantes. La première, c'est que le processus de vérification dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations a vu le jour parce que les nations ont demandé au Canada de participer à cette mesure de remplacement. Une entente-cadre pour la mise sur pied du processus de vérification en a découlé. Il s'agissait non pas d'une imposition, mais d'une décision mutuelle.

Deuxièmement, l'entente-cadre elle-même comprend les principes sur lesquels les vérificateurs doivent porter leur attention. Ils inspectent ce que font les nations afin de déterminer si elles respectent l'entente-cadre qu'elles ont volontairement conclue ou signée.

Again, there is an element of free will and agency on the part of the First Nations, whereas in this legislation, although the same terminology is used, the verification process is an imposition. It would be a mistake to regard the verification process as anything but an imposition. It cannot claim legitimacy because it uses the same language as the First Nations Land Management Act because that act is based on consensus.

There is, in this legislation, no provision for the development of local dispute resolution for the provisional federal government law. This is a huge problem. The act is constructed so that First Nation law is all or nothing. Even if you want to put in an ADR process to administer the provisional terms, you have to go through the process that is set out in the act. This means that many communities will be deprived of useful knowledge and a locally made approach to the implementation of these provisions.

With respect to the First Nations Land Management Act, I agree with Chief Bear that that is about as close as we get outside of the self-government or comprehensive claims agreements to self-determining arrangements.

There are several problems with the meshing between this bill and the First Nations Land Management Act. One of them is that the provisional federal enactments in this bill can be much broader than what the First Nation has enacted in the First Nations land management process. In this legislation, the government is dealing with emergency procedures, which may not appear in the First Nations land management statutes.

In addition, this legislation deals with issues of succession. A straightforward land code to determine relations upon the breakup of a marriage — which is what the First Nations Land Management Act does — will be less extensive than the provisional requirements in this bill. Therefore, what you have in this legislation is a potential problem of harmonization with the First Nations land management system.

There will be elements of that system that do not track with what is in the federal system. An issue may arise of someone who wants to continue to have access to the federal provisional legislation and contest the opting out of First Nations land management on the basis that a First Nations land management First Nation has not substituted its laws for the statute. It would much better if that problem could be fixed going in rather than result in extremely costly litigation that will surely go to the Supreme Court of Canada.

My second point is that this legislation presents major capacity-building issues that the government is not doing anything about. There are two areas of concern. One is the capacity building of the First Nations to enact laws. Is the First Nation enactment of laws under this legislation meant to be part of, or associated in any way with the First Nations Land Management Act process?

Encore une fois, les Premières nations ont conclu cette entente de plein gré tandis que dans la loi proposée, même si les mêmes termes sont utilisés, le processus de vérification est imposé. Il serait erroné de le voir autrement. On ne peut alléguer sa légitimité tout simplement parce que les termes utilisés sont les mêmes que dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations puisque cette dernière est fondée sur le consensus.

Dans le projet de loi, il n'y a aucune disposition pour la création d'un mécanisme de règlement de conflits local en application de la loi provisoire du gouvernement fédéral. C'est un problème considérable. La loi a été élaborée de manière à obliger les Premières nations à choisir tout ou rien en ce qui concerne leur propre droit. Si l'on veut créer un processus de règlement extrajudiciaire pour administrer les conditions provisoires, il faut suivre le processus établi dans la loi. Cela veut dire qu'un grand nombre de collectivités seront privées de connaissances utiles et d'une approche locale à la mise en œuvre de ces dispositions.

En ce qui concerne la Loi sur la gestion des terres des premières nations, je suis d'accord avec le chef Bear pour dire qu'il s'agit de ce qui ressemble le plus à une entente d'autodétermination, à l'extérieur des ententes d'autonomie gouvernementale ou de revendications territoriales globales.

Il y a plusieurs problèmes reliés à l'harmonisation entre ce projet de loi et la Loi sur la gestion des terres des premières nations. L'un de ces problèmes est que les lois fédérales adoptées provisoirement en vertu de ce projet de loi peuvent être beaucoup larges que celles adoptées par une Première nation dans le cadre du processus de gestion des terres des Premières nations. Dans ce projet de loi, le gouvernement aborde les procédures d'urgence, ce qui n'est pas le cas pour les lois sur la gestion des terres des Premières nations.

De plus, cette loi traite des questions de succession. Un code foncier explicite pour déterminer les relations en cas d'échec d'un mariage, ce que la Loi sur la gestion des terres des premières nations prévoit — serait moins englobant que les exigences provisoires prévues dans ce projet de loi. Par conséquent, cette loi pourrait causer un problème d'harmonisation avec le système de gestion des terres des Premières nations.

Il y a des éléments de ce système qui entrent en conflit avec le système fédéral. Un problème pourrait faire surface si une personne souhaite continuer d'avoir accès aux règles fédérales provisoires et conteste le refus de la gestion des terres des Premières nations parce qu'une Première nation visée par la Loi sur la gestion des terres n'a pas substitué ses propres lois à la loi proposée. Il serait préférable de régler ce problème dès le départ plutôt que de faire face à des litiges extrêmement coûteux qui se rendront sûrement à la Cour suprême du Canada.

Mon second point concerne le fait que cette loi pose des problèmes importants de renforcement des capacités au sujet desquels le gouvernement ne fait rien. J'ai deux préoccupations à cet égard. La première est le renforcement de la capacité des Premières nations d'adopter des lois. L'adoption de lois par les Premières nations en vertu de cette loi fait-elle partie du processus prévu dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations ou y est-elle associée d'une manière quelconque?

There are suggestions in what the government has said and in the legislation itself that some relationship between the two systems is intended. However, as some speakers have said, probably more politely than I will, the First Nations land management process already seems to be grossly under-resourced. There are over 600 First Nations in Canada, with only a few fully up and running with their own land code; these are operational First Nations. There are more developmental First Nations, but even there we see resource problems. The last report that I could find of the resource centre and the First Nations land management board, 2008-09, suggested that there is no money to do to environmental management agreements between operational First Nations and Canada. Even though these are required by the act, they are not being done because there is no money to do them. Even the operational nations are not fully up and running.

With the developmental nations, we heard in the work of the ministerial representative that there is a very long list of First Nations that are anxious to get into this process and cannot do so because there is not enough money flowing to the land management board.

There was a study by KPMG on the cost and benefits of the First Nations land management process, which may shed some light on how much money is needed to make this service or facility more widely available. It is a big problem.

The second huge capacity-building problem is with respect to those who want to use this legislation. There is virtually no family law legal aid in most provinces. Family law legal aid has been falling like ninepins across the country. Those little hide-aways for family law legal aid that used to exist are worn down to a nub. As my colleague from the Ontario Bar Association remarked, in many remote locations there are few or no lawyers, or not enough lawyers. Remember, if one member of a couple lawyers up, the other one cannot use the same lawyer. You have to have a critical mass of lawyers that understand family law.

Even if lawyers are available, they may not understand how the First Nations land system works. Even if they do, who is to say that the judges will be at all useful in this process? We have many cases already decided, like the Supreme Court of Canada in *Laval*, the Supreme Court of Canada in *Mitchell*, the Chief Justice of B.C. in *Delgamuukw* and the Supreme Court of Ontario in the *Temagami* case. I could go on. This shows that in many courts, there is very little understanding.

Even Chief Justice Lamer tried to understand First Nations law. The product of any court trained in the Canadian or Anglo-Canadian legal system will not be First Nations law and is

Les affirmations du gouvernement et le contenu du projet de loi lui-même donnent à penser qu'une relation quelconque entre les deux systèmes est voulue. Cependant, comme certains témoins l'ont dit, probablement plus poliment que je le ferai, le processus de gestion des terres des Premières nations semble déjà être atrocement sous-financé. Il y a plus de 600 Premières nations au Canada, et seulement quelques-unes ont un code foncier fonctionnel; il s'agit de Premières nations opérationnelles. Il y a beaucoup plus de Premières nations en voie de développement, mais même celles qui sont opérationnelles manquent de ressources. Le dernier rapport du Centre de ressources et du Conseil consultatif des terres des Premières nations date de 2008-2009. On y indique qu'il n'y a pas d'argent pour la négociation d'ententes de gestion de l'environnement entre les Premières nations opérationnelles et le Canada. Même si ces ententes sont exigées par la loi, les négociations ne se font pas parce qu'il n'y a pas suffisamment d'argent. Même les Premières nations dites opérationnelles ne le sont pas entièrement.

Au sujet des nations en développement, selon le représentant ministériel, il y aurait une très longue liste de Premières nations qui souhaitent participer à ce processus et qui ne peuvent pas le faire en raison du manque d'argent au Conseil consultatif des terres.

KPMG a réalisé une étude sur le coût et les avantages du processus de gestion des terres des Premières nations, qui pourrait jeter la lumière sur le montant d'argent qui est nécessaire pour rendre ce service disponible à plus de Premières nations. Il s'agit d'un problème important.

Le deuxième problème important relié au renforcement des capacités concerne les personnes qui veulent utiliser cette loi. Il n'y a pratiquement pas d'aide juridique pour le droit familial dans la plupart des provinces. L'aide juridique pour le droit familial se fait de plus en plus rare dans tout le pays. Les petits refuges qui offraient une aide juridique pour les affaires familiales se sont presque entièrement érodés. Comme un collègue de l'Association du Barreau de l'Ontario me l'a fait remarquer, dans de nombreuses régions éloignées, il y a peu ou pas d'avocats. Dans tous les cas, il n'y en a pas assez. N'oubliez pas que si un époux ou un conjoint de fait prend un avocat, l'autre époux ou conjoint de fait ne peut pas utiliser ce même avocat. Il faut donc un nombre important d'avocats qui s'y connaissent en droit familial.

Même si les avocats sont disponibles, ils ne comprennent peut-être pas le fonctionnement du système de gestion des terres des Premières nations. S'ils le comprennent, il n'est pas certain que les juges seront en mesure de se rendre utiles dans ce processus. De nombreuses causes le montrent bien, comme la décision de la Cour suprême du Canada dans *Laval*, sa décision dans *Mitchell*, la décision du juge en chef de la Colombie-Britannique dans *Delgamuukw* et celle de la Cour suprême de l'Ontario dans l'affaire *Temagami*. Je pourrais continuer. Cela montre bien que, dans de nombreux tribunaux, la compréhension des juges à cet égard est très limitée.

Même le juge en chef Lamer a essayé de comprendre le droit des Premières nations. L'issue de toute affaire devant un tribunal formé dans le système juridique canadien ou anglo-canadien ne

unlikely to be First Nations friendly, as we can see with the huge problems that have been generated with the case law under section 35 of the Charter.

The other thing is the need for shelter may be just one of the legal crises facing a mother in a violent situation. I echo the comments again of Ms. MacKinnon. There will be children's aid proceedings where there is a violent home. In many areas, there is no support for a parent who wants to keep custody of her children as against the state. There is no legal aid funding for that woman. Sometimes the First Nations try to provide funding but, in the vast majority of cases, I would say there is no such funding. Therefore, these people are under attack from all fronts.

This legislation may work to the extent that people on reserve approximate themselves to the situation of well-to-do, non-Indian, urban families. That is what can be said of the system that is put in here because it is a copy with a bit of tweaking of provincial family law, provincial emergency orders legislation and succession law reform. It does not account for the fact that on-reserve housing in many places is in desperately short supply, in poor condition and already subject to overcrowding and that land on many reserves is an inadequate supply.

Women needing resolution of marital disputes will have other issues as well as violence and poverty because of the lingering effects of Bill C-31. In the Thomas Goodson inquiry into the shooting death of Connie and Ty Jacobs in Alberta, Judge Goodson found as a fact that one of the problems in that case was that Connie had been forced to assume membership in the Tsuu T'ina band upon her marriage to Hardy Jacobs. The Jacobs family itself was an import to Tsuu T'ina from Ontario. Jacobs is a Mohawk name from Ontario. When her family life started going sideways, she had no community to help her out.

The same thing happened in the *Gratia Bunnie* case in Saskatchewan where a woman, married to a chief, was actually denied band membership for many years by the band. When the chief died, the band tried to expel her and her grandchild from the home they had shared with the chief. They did so by not allowing the little girl to go to school, not picking up the garbage and so on. The long tale of the Indian Act registration provisions drags itself across the plight of women and children in these circumstances.

I find myself wanting to recommend to you some non-legislative measures. I find myself also all too aware of the fact that you are the Senate and I ask myself: Should I try to initiate or recommend any legislative amendments that smack of being a money bill? I will try to side step that by averting to some other features of legislation such as Bill C-31 and Bill C-21, providing for the amendment of the Human Rights Act.

sera pas conforme au droit des Premières nations, comme nous avons pu le voir avec les gros problèmes touchant la jurisprudence concernant l'article 35 de la Charte.

L'autre chose dont il faut tenir compte, c'est que le besoin d'un foyer est, dans certains cas, seulement l'un des obstacles juridiques que doit surmonter une mère dans une situation de violence conjugale. Je me fais encore une fois l'écho des commentaires de Mme MacKinnon. Dans certaines affaires traitées par l'aide à l'enfance, il y a de la violence dans le foyer familial. Dans de nombreuses régions, un parent qui veut conserver la garde de ses enfants et se battre contre la Couronne ne reçoit aucune aide. Cette femme ne pourra pas recevoir de financement pour une aide juridique. Parfois, les Premières nations essaient de lui fournir un financement, mais, dans la grande majorité des cas, je dirais qu'un tel financement n'existe pas. En conséquence, ces personnes doivent mener de nombreux combats en même temps.

Cette loi pourrait fonctionner dans la mesure où la situation des personnes dans les réserves ressemble à celle des familles aisées, non indiennes et urbaines. Le système prévu dans cette loi est, de fait, une copie quelque peu remaniée du droit familial provincial, des lois sur les ordonnances d'urgence provinciales et de la réforme du droit des successions. La loi ne tient pas compte du fait qu'il y a souvent une pénurie de logements dans les réserves, que ces logements sont en mauvais état et surpeuplés, et qu'il n'y a souvent pas assez de terres dans les réserves.

Les femmes qui souhaitent obtenir le règlement de leurs conflits conjugaux devront faire face à d'autres problèmes, en plus de la violence et de la pauvreté, en raison des effets persistants du projet de loi C-31. Dans l'enquête de Thomas Goodson sur les morts par balle de Connie et Ty Jacobs, en Alberta, le juge Goodson a tenu pour avéré que l'un des problèmes dans cette affaire était que Connie avait été forcée à devenir membre de la bande Tsuu T'ina au moment de son mariage à Hardy Jacobs. La famille Jacobs elle-même avait été intégrée à la nation Tsuu T'ina, en Ontario. Jacobs est un nom mohawk de l'Ontario. Quand sa vie familiale a pris un mauvais tournant, elle n'avait aucune collectivité vers qui se tourner.

La même chose est arrivée dans l'affaire *Gratia Bunnie*, en Saskatchewan. Dans cette affaire, une femme, qui était l'épouse d'un chef, s'est vu refuser l'appartenance à la bande pendant de nombreuses années. Quand le chef est décédé, la bande a tenté de les expulser, elle et sa petite-fille, de la maison où elles avaient résidé avec le chef. La bande s'y est pris en empêchant la petite fille d'aller à l'école, en ne ramassant pas les déchets de la famille et en prenant d'autres mesures du genre. La longue histoire des dispositions liées à l'inscription des Indiens dans la Loi sur les Indiens se poursuit avec les souffrances des femmes et des enfants qui se retrouvent dans de telles situations.

J'ai maintenant envie de vous recommander certaines mesures non législatives. Je reconnais que vous êtes le Sénat et je me demande : devrais-je essayer de provoquer ou de recommander des modifications législatives qui ne portent que sur les finances? Je vais essayer d'éviter cela en abordant certains autres textes législatifs, comme les projets de loi C-31 et C-21, qui prévoient l'amendement de la Loi sur les droits de la personne.

The best I could come up with here as a way of dealing with this legislation is to have a relatively short reporting period. I take the point of the Native Women's Association of Canada that emergencies are happening all over the place, and women, by and large, as has been found by two or three parliamentary inquiries, are, generally speaking, the ones who leave with their children. We do not need a very long period but nonetheless a reporting period in which there is to be some concerted capacity building on the part of the government working with two groups.

One element of capacity building is with the First Nations and the First Nations Land Management Act people to develop a capacity to have these First Nations land management systems into which the family law codes will be placed. You really cannot have a family law code unless you know what it will fit into. If you try to make it fit into the Indian Act system, that will not work because, as I said, there are barriers in the Indian Act to what you might want to do.

The capacity building, what is needed? What is necessary? What money is necessary? What steps are necessary in order to bring capacity building on the part of First Nations to the point where people will be comfortable doing it?

The second element of this is capacity building for women. I am picking women not just because I am a lawyer for the Native Women's Association of Canada in some of my other lives but because it is very well documented in the Aboriginal health and healing movement that women in the community are the ones who fix things. It is an extension of their traditional role, and they are the ones who have put together the knowledge about violence, who have put together some of the most innovative healing programs. Capacity building for women in the area of violence, in the area of measures to be directed towards violence and in the area of dispute resolution and the use of traditional methods of dispute resolution in this area.

This recommendation is to have it part of the bill that there must be capacity building and there must be a report back to Parliament, both houses, within say a year on what has happened in capacity building. Then if there is insufficient capacity building, I will leave it up to you as to what happens. Maybe I will sue someone if there is an inadequate response to the capacity building.

That seems to be one of the ways we could get a hold of this problem. Right now, the only capacity building that the government has identified is for police and judges, and that is just a continuation of colonialism, with all due respect.

Senator Nancy Ruth: Thank you all. I want to ask questions about the verification process, particularly to Chief Lavallée. As you have heard, Grand Chief Phillips and Ms. Eberts have made many comments about this process, but I am curious about what

La meilleure solution que j'ai pu trouver en ce qui concerne ce projet de loi est une période de référence courte. Je reprends le point soulevé par l'Association des femmes autochtones du Canada selon lequel les urgences ont lieu partout, et les femmes, de façon générale, sont celles qui partent avec leurs enfants comme l'ont démontré deux ou trois enquêtes parlementaires. Cette période de référence n'a pas besoin d'être très longue, mais, malgré tout, une période de référence durant laquelle il y aurait un renforcement des capacités concerté de la part du gouvernement en collaboration avec deux groupes est essentielle.

Dans le cadre de ces efforts, les Premières nations et les personnes visées par la Loi sur la gestion des terres des premières nations devront acquérir la capacité de mettre en place ces systèmes de gestion des terres des Premières nations dans lesquels seront enchâssés les codes de droit familial éventuels. Il est impossible d'avoir un code de droit familial si aucune structure n'est en place pour l'accueillir. Le système prévu par la Loi sur les Indiens ne suffira pas parce que, comme je l'ai dit, cette loi contient des obstacles à ce que l'on pourrait vouloir faire.

Qu'est-ce qui est nécessaire au renforcement des capacités? Combien d'argent faut-il? Quelles étapes sont nécessaires pour renforcer les capacités des Premières nations afin que les gens se sentent à l'aise de le faire?

Le deuxième élément est le renforcement des capacités des femmes. Je parle des femmes non seulement parce que je suis avocate pour l'Association des femmes autochtones du Canada dans d'autres aspects de ma vie, mais également parce qu'il est très documenté au sein du mouvement de santé et de guérison autochtones que les femmes sont celles qui règlent les problèmes dans la collectivité. Il s'agit d'un prolongement de leur rôle traditionnel, et ce sont elles qui ont rassemblé des connaissances sur la violence et qui ont mis sur pied certains des programmes de guérison les plus novateurs. Il faut renforcer la capacité des femmes dans le domaine de la lutte contre la violence pour leur permettre de prendre des mesures contre la violence, dans le domaine du règlement de différends et dans l'utilisation de méthodes traditionnelles de règlement de conflits dans ce domaine.

Je recommande donc que le projet de loi comprenne des dispositions sur le renforcement des capacités et l'obligation de soumettre un rapport au Parlement, aux deux Chambres, après, disons, un an, sur ce qui a été fait en matière de renforcement des capacités. Après un an, si le renforcement des capacités est insuffisant, je vous laisse le soin de décider de ce qui adviendra. Peut-être que je vais poursuivre quelqu'un en justice si l'on n'en fait pas assez sur le plan du renforcement des capacités.

Je crois qu'il s'agit de l'un des moyens que nous pouvons prendre pour maîtriser ce problème. À l'heure actuelle, les seules mesures de renforcement des capacités prises par le gouvernement ont visé la police et des juges, et, sauf votre respect, cela n'est qu'un prolongement du colonialisme.

Le sénateur Nancy Ruth : Merci à vous tous. J'aimerais poser des questions sur le processus de vérification, en particulier au chef Lavallée. Comme vous l'avez entendu, le grand chef Phillips et Mme Eberts ont fait de nombreux commentaires sur ce

your view of the community ratification process, particularly the role of the verification officer in light of everything that has been said and the fact that people off reserve get to vote.

Ms. Lavallée: The reality of the situation is there must be a verification process to ensure that the issue is working to the benefit of the community. This issue can no longer be ignored. In this day and age, as an Aboriginal person who has consistently lobbied Canada to sign on to the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, it would be hypocritical to say you are not doing your job to protect our human rights while being perpetrators of human rights abuses against your own people.

Senator Nancy Ruth: In terms of ratifying the process?

Ms. Lavallée: That would have to be a community decision based on the voting laws of that particular community.

Senator Jaffer: I have been very concerned since reading this bill. As I can ask only one question, I will ask it of the two lawyers.

My concern is that we are creating different rights for Aboriginal women, inferior rights compared to the rest of Canadian women. For example, clause 21 only applies for 90 days. The survivor can only stay in the house for 180 days. What happens after that? This bill raises expectations, so you think you have rights, but you only have rights for 90 or 180 days. Are those really rights? That does not happen if I go to provincial court and get a right of occupation. It is not for 90 days; it is for as long as the court orders. This is creating different rights. I would like your comments please.

Ms. Eberts: It is true that those initial orders are for a relatively short period of time, but the intention of the bill, as I understand it, is to provide the opportunity for the person to catch her or his breath and then bring an application for a more extended right to occupy. You can only have the emergency order for 90 days, but then you can apply for a more permanent order. The same thing applies with the survivorship.

I take your point that there is a concern about Aboriginal women having inferior rights to those of non-Aboriginal women, but I think we are now in a situation in this country where non-Aboriginal women do not have very good rights either. I am not saying that I endorse a race to the bottom. I am saying that all women are in very bad shape. Trying to give Aboriginal women the same rights as non-Aboriginal women is, frankly, not a good standard because the rights of non-Aboriginal women are deteriorating. The better standard is to give Aboriginal women a plenary set of rights that will answer the problems that they have and not just say, "Well, you get the same as your sister down the road, who does not get much."

processus, mais je suis curieuse d'entendre votre point de vue sur le processus de ratification communautaire, particulièrement sur le rôle du vérificateur, à la lumière de tout ce qui a été dit et du fait que les gens hors réserve ont le droit de vote.

Mme Lavallée : La situation est telle qu'un processus de vérification pour garantir que les lois fonctionnent en faveur de ma collectivité est nécessaire. On ne peut plus faire abstraction de ce problème. En ces temps modernes et en tant que personne autochtone qui a constamment exercé des pressions sur le Canada pour qu'il signe la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, je ferais preuve d'hypocrisie si je disais que vous ne faites pas votre boulot pour protéger nos droits de la personne alors que nous perpétons des violations des droits de la personne commises contre notre propre peuple.

Le sénateur Nancy Ruth : Relativement à la ratification du processus?

Mme Lavallée : Cette décision revient à chaque collectivité, selon ses lois sur le vote.

Le sénateur Jaffer : Je suis très préoccupée depuis que j'ai lu ce projet de loi. Comme je peux poser seulement une question, je vais l'adresser aux deux avocates.

Je suis préoccupée, car je crains que nous soyons en train de créer des droits différents pour les femmes autochtones, des droits inférieurs à ceux des autres femmes canadiennes. Par exemple, l'article 21 ne s'applique que pendant 90 jours. Un survivant ne peut occuper le foyer que pendant 180 jours. Que se passe-t-il après cela? Ce projet de loi soulève des attentes et vous fait croire que vous avez des droits, mais vous n'en avez que pendant 90 ou 180 jours. Peut-on vraiment appeler cela des droits? Ce n'est pas ce qui se passe si je vais devant un tribunal provincial et que j'obtiens un droit d'occupation. Ce droit ne dure pas 90 jours; il dure aussi longtemps que l'ordonne le tribunal. Le projet de loi crée donc des droits différents. J'aimerais vos commentaires, s'il vous plaît.

Mme Eberts : Il est vrai que ces ordonnances initiales ne s'appliquent que pendant une période relativement courte, mais l'intention du projet de loi, si j'ai bien compris, est de permettre à la personne de reprendre son souffle pour ensuite demander un droit d'occupation plus long. L'ordonnance d'urgence ne peut durer que 90 jours, mais on peut ensuite demander une ordonnance permanente. La même chose s'applique aux survivants.

Je comprends votre préoccupation relativement aux droits inférieurs accordés aux femmes autochtones par rapport aux femmes non autochtones, mais je crois que nous sommes actuellement dans une situation dans ce pays où les femmes non autochtones ne jouissent pas, elles non plus, de très bons droits. Je ne voudrais surtout pas que vous pensiez que je souhaite un nivellement par le bas, mais je veux seulement dire que toutes les femmes sont dans une situation très mauvaise. Je ne crois sincèrement pas qu'il faut essayer d'obtenir pour les femmes autochtones les mêmes droits que ceux des femmes non autochtones parce que ces droits se détériorent. Il serait préférable de donner aux femmes autochtones un ensemble complet de droits, qui répondront à leurs problèmes plutôt que de dire : « Eh bien, vous avez la même chose que votre sœur de l'autre côté de la rue, qui, elle non plus, n'a pas grand-chose. »

The Chair: We can do another round next week, if you would like to return.

Senator Baker: We need all day. As the witnesses have pointed out, this will be a bit of a confusing mess. The expectation is that one who is subjected to any of these orders or who is involved in a situation under this bill would have legal representation. As has been pointed out, there is no legal representation in family law to speak about.

You are absolutely right that we cannot amend the bill to involve an expenditure of money, so that is not an option. I suppose if the matter were being adjudicated by a Superior Court judge, he or she has inherent jurisdiction to approve legal expenses if he or she so wishes, but that is not the case because they are appearing before a provincial court judge. There is obviously no answer to this. I do not want to ask. What would I ask?

Ms. Eberts has about 170 reported cases in case law. She is before the Supreme Court of Canada every second day, but she has not made a substantive suggestion to us as to how to get over this problem that these people will be faced with. Ms. MacKinnon, I do not know how we do it.

Ms. MacKinnon: I can compare it to the child welfare situation that we have in our area. There is a First Nation child and family services organization. We no longer have cases in court except for terminating Crown wardship. Otherwise, everything is dealt with within the community, the extended family, the parents and the agency. For example, they use alternative dispute resolution when real issues have to be dealt with. The entire community comes and deals with the issue. There needs to be the flexibility in the bill for the development of these alternative ways of dealing with these issues rather than courts, lawyers and judges.

Ms. Eberts: I agree. A section giving the First Nation the ability to establish alternative dispute resolution mechanisms, calling upon indigenous traditions and indigenous knowledge, without having to go through the verification process, would be valuable.

Senator Lang: I find it hard to believe that we are having to deal with this issue in 2010 in Canada. I deem it a failure of our system and of everyone who has been participating in it that we are not in a situation where matrimonial property rights are not in law for the Aboriginal people of this country.

To follow up on your earlier statement, Ms. MacKinnon, in respect to the question of eventual decisions being made within the community and within their own customs and most things getting resolved, I ask the converse. I would think that this legislation should be very positive. If it were put into place, given that in some quarters or areas of Canada it is not seen to be acceptable, would it not then be an encouragement for the enactment of local laws to be put into place that would deal with this situation in a fair and equitable way?

La présidente : Nous pouvons faire une autre série de questions la semaine prochaine, si vous souhaitez revenir.

Le sénateur Baker : Nous aurions besoin de toute la journée. Comme les témoins l'ont souligné, nous aurons un bel imbroglio à démêler. On s'attendrait à ce que toute personne faisant l'objet de l'une de ces ordonnances ou vivant une situation visée par ce projet de loi soit représentée par un avocat. Comme on l'a souligné, il n'y a pas d'aide juridique en droit familial à proprement parler.

Vous avez tout à fait raison quand vous dites que nous ne pouvons pas modifier le projet de loi pour qu'il comprenne des composantes financières. Ce n'est donc pas une option. Je suppose que, si un juge d'une Cour supérieure avait à se prononcer sur l'une de ces affaires, il aurait le pouvoir inhérent d'approuver des frais juridiques s'il le souhaitait, mais ce n'est pas le cas puisque les personnes concernées comparaissent devant un juge d'une cour provinciale. Il n'y a évidemment pas de solution à ce problème. Je ne sais pas quoi vous demander. Que devrais-je vous demander?

Mme Eberts a environ 170 décisions publiées dans la jurisprudence. Tous les deux jours, elle est devant la Cour suprême du Canada, mais elle n'a pas fait de suggestion concrète sur la manière dont on doit régler le problème auquel ces gens seront confrontés. Madame MacKinnon, je ne sais pas comment nous faisons.

Mme MacKinnon : Je peux établir une comparaison avec la situation relative au bien-être des enfants que nous vivons dans notre région. Il y a une organisation de services aux familles des Premières nations. Outre la cessation des tutelles de l'État, nous n'avons plus de cause devant les tribunaux. Tout le reste est réglé au sein de la collectivité, avec la famille étendue, les parents et l'organisme. Par exemple, on utilise des modes de règlement extrajudiciaire quand de réels problèmes doivent être réglés. Toute la collectivité se mobilise pour régler le problème. Le projet de loi doit permettre une telle souplesse pour la création de ces modes de règlement extrajudiciaire au lieu des tribunaux, des avocats et des juges.

Mme Eberts : Je suis d'accord. Il serait utile d'avoir un article qui donnerait aux Premières nations la capacité d'établir d'autres mécanismes de règlement de différends, qui feraient appel aux traditions et aux connaissances autochtones, sans avoir à passer par le processus de vérification.

Le sénateur Lang : Je trouve incroyable d'avoir à régler cet enjeu en 2010 au Canada. Selon moi, le fait que nous ne soyons pas dans une situation où les droits en matière de biens matrimoniaux pour les peuples autochtones de notre pays sont enchâssés dans la loi constitue un échec de notre système et de tous ceux qui y participent.

Madame MacKinnon, pour donner suite à la déclaration que vous avez faite un peu plus tôt, en ce qui a trait à la question des éventuelles décisions prises au sein de la collectivité, selon ses propres coutumes, ce qui permet de résoudre la plupart des situations, je demande l'inverse. Je pense que cette loi devrait avoir des résultats très positifs. Si elle était mise en place, compte tenu du fait que dans certaines régions ou dans certaines zones du Canada, elle n'est pas jugée comme étant acceptable, alors, ne favoriserait-elle pas la promulgation de lois locales qui régleraient cette situation d'une manière juste et équitable?

Currently, we have nothing. It seems to me that is totally unacceptable. If anyone around this table thinks we will design the perfect vehicle, well, that will not happen. The reality is that we need a framework. I would like your comments.

Ms. MacKinnon: It may be that the bill can be a catalyst for the development of First Nations laws. The verification parts need to be removed, but laws can be developed, and First Nations in my area are eager to develop laws that deal with things related to their living in their community. They want that ability to have the authority to do that under legislation.

It could be a catalyst for that to happen, but then the implementation of those laws through a system is where there is the difficulty. You need resources in order to even develop that in your own community where you are going to actually have a process. The First Nations I deal with are eager to have their own laws and to move towards being independent that way.

The Chair: Thank you very much. Senators, we have very little time left on this round. I suggest we have no further questions. If you have further questions, you can discuss it with the witnesses or ask for it in writing. We have several witnesses waiting now, and we have to complete by 1:30. If you do not like that suggestion, perhaps we can work through lunch and hope the witnesses will continue to wait. My decision is to have no further questioning today. We will be resuming some hearings next week if people want to come back and speak to us again on any of these matters.

Thank you all very much. You have added tremendously to our discussions. We look forward to reading your testimony again when we write our report.

William K. Montour, Chief, Six Nations of the Grand River: Good afternoon, senators. My notes say "good morning," but I think we have gone past the morninig.

The Chair: Chief Montour, there is so much interest in the bill, we are over time. Thank you for your patience.

Mr. Montour: I am William Montour, elected chief of Six Nations of the Grand River. We are the largest-populated First Nation in Canada. We have 24,000 citizens registered, approximately 16,000 residing on reserve. We are a small municipality, if you want to look at it that way.

The confederacy was formed over 1,000 years ago to ensure peace and cooperation between our nations. These nations are the Mohawk, Cayuga, Seneca, Onondaga, Oneida and Tuscarora Nations. Currently, there are seven Iroquois communities in Canada, Kahnawà:ke, Kahnésatá:ke, Akwesáhsne, Tyendinaga, Wahta, Six Nations of the Grand River and Oneida of the

Présentement, nous n'avons rien. Voilà ce qui me paraît totalement inacceptable. Si qui que ce soit autour de la table pense que nous allons concevoir l'instrument parfait, eh bien, cela ne se produira pas. Dans les faits, il nous faut un cadre. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mme MacKinnon : Peut-être que le projet de loi peut servir de catalyseur pour l'élaboration de lois propres aux Premières nations. Il faut supprimer les articles portant sur la vérification, mais il est possible d'élaborer des lois, et les Premières nations de ma région sont impatientes d'élaborer des lois pour régler les questions en lien avec la vie quotidienne dans leur collectivité. Elles veulent avoir le pouvoir de le faire en vertu de la loi.

Le projet de loi pourrait servir de catalyseur, mais la difficulté se trouve dans la mise en œuvre de ces lois par le truchement d'un système. Il faut des ressources, ne serait-ce que pour élaborer cela dans la collectivité où vous allez effectivement mettre en place un processus. Les Premières nations avec qui je fais affaire sont impatientes d'avoir leurs propres lois, ce qui leur permettra de devenir indépendantes.

La présidente : Merci beaucoup. Sénateurs, le temps de parole de cette série de questions est presque écoulé. Je propose d'arrêter les questions maintenant. Si vous avez d'autres questions, vous pourrez en parler avec les témoins, ou les poser par écrit. Plusieurs témoins attendent présentement, et nous devons avoir terminé d'ici 13 h 30. Si cette suggestion ne vous convient pas, nous pourrions peut-être travailler pendant le dîner et espérer que les témoins continueront à attendre. Ma décision, c'est de mettre fin à la série de questions pour aujourd'hui. Nous poursuivrons certaines audiences la semaine prochaine au cas où des gens voudraient revenir et s'adresser à nous de nouveau sur l'une ou l'autre de ces questions.

À vous tous, grand merci. Vous avez beaucoup contribué à nos discussions. Nous sommes impatients de passer en revue la transcription de votre témoignage quand nous rédigerons notre rapport.

William K. Montour, chef, Six Nations of the Grand River : Bon après-midi, sénateurs. Selon mes notes, j'aurais dû vous saluer en vous souhaitant une bonne matinée, mais je pense que nous avons dépassé ce moment.

La présidente : Chef Montour, le projet de loi suscite tant d'intérêt que nous sommes en retard. Nous vous remercions de votre patience.

M. Montour : Je m'appelle William Montour, et je suis le chef élu des Six Nations of the Grand River. La population de notre Première nation est la plus importante au Canada : nous comptons 24 000 citoyens inscrits, dont environ 16 000 habitent dans la réserve. Nous représentons l'équivalent d'une petite municipalité, si vous voulez voir les choses ainsi.

La confédération a été formée il y a plus de 1 000 ans afin de garantir la paix et la coopération entre nos nations. Il s'agit des nations Mohawk, Cayuga, Séneca, Onondaga, Oneida et Tuscarora. À l'heure actuelle, on compte sept collectivités iroquoises au Canada : Kahnawake, Kahnésatake, Akwesasne, Tyendinaga, Wahta, Six Nations of the Grand River et Oneida de

Thames. Although we are separated by distance, we recognize we are one people who share a common identity, common responsibilities and our own system of law and government. More detailed background on information on our communities is contained in our brief, which was tabled with the clerk.

Bill S-4 essentially is the same as its predecessors, House of Commons Bill C-8 and Bill C-47, which both died in the other place. I will go straight to the point on the problems we see with the bill.

In 2006, when the federal government announced its intention to pass a law on matrimonial property on First Nations, it set in motion an obligation to consult with First Nations. This was confirmed by the Supreme Court of Canada. Any action that affects the Aboriginal treaty rights of Aboriginal people requires consultation, accommodation and/or consent. Since that time, the Assembly of First Nations has expanded the definition of consultation to include free prior and fully informed consent of First Nations. In 2006 Wendy Grant-John was hired to advise the government on how to proceed with MRP law. She held discussions, and we categorize that as discussions, with national Aboriginal organizations, provincial and municipal organizations, and she made her recommendations in March 2007.

Most First Nations in Ontario did not participate in the discussions because they did not include the direct participation with all First Nations directly affected by the proposed MRP law. The so-called consultations conducted by the minister's representative did not fulfil the duty to consult recognized by the Supreme Court or the AFN definition of consultation. Consultation with national Aboriginal organizations does not count. The federal government must consult with the right-holders, the First Nations. These governments signed the constitutionally protected treaties that form part of the law of Canada. Therefore, proper and legitimate consultation must take place with First Nations across Canada.

Canada does not have the right to impose this law on First Nations. This bill is inconsistent with the inherent right of self-government recognized in section 35(1) of the Constitution Act, 1982, and is therefore unconstitutional.

First Nations have the right to exercise their jurisdiction and to govern themselves without federal legislation. First Nations did not give up their right to self-government when they negotiated and signed treaties with the Crown. The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples recognized family law as a core jurisdiction of First Nations. Matrimonial property law is a right and a jurisdiction of First Nations. Federal intrusion into this jurisdiction is also a violation of our treaty of non-interference with the Crown.

It is important to note that the Six Nations of the Grand River will be enacting its own matrimonial law within the next few months, based on our inherent authority and traditions. This

la Thames. Malgré la distance qui nous sépare, nous nous reconnaissons comme un peuple unique qui partage une identité commune, des responsabilités communes ainsi que notre propre système de droit et de gouvernement. Vous trouverez des informations contextuelles plus détaillées sur nos collectivités dans le mémoire que nous avons déposé auprès du greffier.

Pour l'essentiel, le projet de loi S-4 est le même que ses prédécesseurs, les projets de loi C-8 et C-47, qui sont morts au feuillet à l'autre endroit. Je vais vous expliquer sans détour ce qui nous paraît poser problème dans ce projet de loi.

En 2006, quand le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'adopter une loi sur les biens matrimoniaux dans les Premières nations, il a mis en mouvement une obligation de consulter les Premières nations, ce qui a été confirmé par la Cour suprême du Canada. Toute mesure qui touche les droits issus de traités des peuples autochtones nécessite consultation, accommodement ou consentement. Depuis, l'Assemblée des Premières Nations a élargi la définition de consultations afin d'inclure le consentement préalable libre et pleinement éclairé des Premières nations. En 2006, Wendy Grant-John a été embauchée afin de prodiguer des conseils au gouvernement sur la manière de légiférer en matière de BIM. Elle a tenu des discussions, car c'était ainsi que nous les considérons, avec des organismes autochtones nationaux, provinciaux et municipaux; elle a formulé ses recommandations en mars 2007.

La plupart des Premières nations de l'Ontario n'ont pas participé aux discussions, parce que ces dernières n'incluaient pas la participation directe de toutes les Premières nations directement touchées par la loi sur les BIM proposée. Les prétendues consultations menées par la représentante du ministre ne respectaient pas le devoir de consultation reconnu par la Cour suprême du Canada ni la définition de consultation mise de l'avant par l'APN. La consultation d'organismes nationaux autochtones ne compte pas. Le gouvernement fédéral doit consulter les ayants droit, c'est-à-dire les Premières nations. Ces gouvernements ont signé les traités protégés par la Constitution qui font partie intégrante du droit canadien. Par conséquent, des consultations appropriées et légitimes doivent se dérouler avec les Premières nations.

Le Canada n'a pas le droit d'imposer cette loi aux Premières nations. Ce projet de loi contredit le droit inhérent des Premières nations de s'autogouverner, reconnu au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982; par conséquent, il est inconstitutionnel.

Les Premières nations ont le droit d'exercer leur compétence et de se gouverner elles-mêmes sans être chapeautées par des lois fédérales. Les Premières nations n'ont pas cédé leur droit à l'autogouvernement quand elles ont négocié et signé des traités avec la Couronne. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones a reconnu le droit familial comme l'une des compétences fondamentales des Premières nations. Le droit visant les biens matrimoniaux est un droit et une compétence des Premières nations. L'intrusion du gouvernement fédéral dans ce domaine de compétence constitue également une violation du traité de non-ingérence que nous avons conclu avec la Couronne.

Il est important de souligner que les Six Nations of the Grand River promulgueront leur propre loi matrimoniale au cours des prochains mois, fondée sur notre compétence inhérente et nos

proposed federal law will directly conflict with our law and create confusion in our community. We will not recognize its application within our territory.

First Nations who have their own law based on their inherent rights should be exempted from this law. Government officials have stated that women are treated more negatively in the current application of matrimonial real property disputes. However, we have not seen any statistical evidence that this is true. It may be a popular conception; however, without the facts to prove it, the basis for concocting this law may well be false.

At present, our government does not have the resources to track this and, to my knowledge, the federal government has not done this research at Six Nations. It may well be true that we have no way of knowing. Research on the potential impacts of such a law have not been conducted and should be completed before any law is introduced.

The very people the government say it is enacting this law for, the Aboriginal people — and, in particular, Aboriginal women in Canada — are against this bill. The Assembly of First Nations and the Native Women's Association have both rejected this bill in its former form. Recommendations of the minister's representative Wendy Grant-John were largely ignored. We have tabled a chart that demonstrates this. For example, Wendy Grant-John recommended First Nations concurrent jurisdiction through enabling legislation that respected Aboriginal and treaty rights. First Nations law should be paramount over conflicting federal and provincial laws. This law ignores those recommendations and purports to create jurisdiction for us to enact laws. This is totally false. Ms. Grant-John recommended a comparable scope of First Nation laws to provincial laws of recognized resources, capacity and institutional development. Instead, there are no resources attached to this bill. It appears the only capacity will be for the department itself, through its announced centre of excellence.

Six Nations has had to dip into its own resources to engage the services of an adviser to help develop our own matrimonial property law, but most First Nations, who do not have the resources, will be stuck with the interim laws that simply impose expensive provincial courts and lawyers on First Nation communities.

The bill delegates or purports to create First Nation authority to pass their own laws rather than recognize their inherent jurisdiction to do so. However, the scope of the authority is restricted to laws addressing the family home, structures and division of property and not the full range of family law issues that arise when there is a marriage breakdown.

Our Six Nation law is a comprehensive law that addresses the property as well as the best interests of the children and the nature of the family tenure in our community. Ms. Grant-John

traditions. Ce projet de loi fédéral entrera en conflit direct avec notre loi et sèmera la confusion dans notre collectivité. Nous ne reconnaitrons pas son application sur notre territoire.

Les Premières nations qui ont leurs propres lois fondées sur leurs droits inhérents devraient être exemptées de cette loi. Des fonctionnaires ont déclaré que le règlement actuel des différends sur les biens immobiliers matrimoniaux fait en sorte que les femmes sont traitées de manière moins juste. Cependant, nous n'avons vu aucune donnée probante statistique qui soutenait cette déclaration. C'est peut-être une perception répandue dans la population; cependant, sans faits pour l'appuyer, le fondement qui a mené à l'élaboration de cette loi pourrait très bien être faux.

Présentement, notre gouvernement n'a pas les ressources pour faire le suivi de la situation et, à ma connaissance, le gouvernement fédéral n'a pas mené de recherche à ce sujet aux Six Nations. Il est peut-être vrai que rien ne nous permet de le savoir. Aucune recherche n'a été menée sur les éventuelles répercussions d'une telle loi; c'est ce qui devrait être fait avant d'adopter toute loi.

Le peuple même pour lequel le gouvernement affirme promulguer cette loi, le peuple autochtone — et, tout particulièrement, les femmes autochtones du Canada — s'oppose à ce projet de loi. L'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones ont toutes deux rejeté ce projet de loi dans son incarnation précédente. Les recommandations de la représentante du ministre, Wendy Grant-John, ont été en grande partie laissées de côté. Nous avons déposé un tableau qui en fait la démonstration. Par exemple, Wendy Grant-John a recommandé la compétence concomitante des Premières nations au moyen d'une loi qui respectait les droits des Autochtones et les droits issus des traités. Les lois des Premières nations devraient avoir préséance sur les lois provinciales et fédérales qui les contredisent. Ce projet de loi fait fi de ces recommandations et prétend créer une compétence qui nous permet de promulguer des lois. C'est complètement faux. Selon une recommandation de Mme Grant-John, les lois des Premières nations devaient avoir une portée comparable à celles des provinces en matière d'élaboration d'institutions, de capacités et de ressources reconnues. À la place, aucune ressource n'est liée à ce projet de loi. Il appert que la seule capacité reviendra au ministère lui-même, par le truchement du centre d'excellence qu'il a annoncé.

Les Six Nations ont dû piger dans leurs propres ressources pour retenir les services d'un conseiller qui nous a aidés à élaborer notre propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, mais la plupart des Premières nations, qui ne disposent pas de telles ressources, seront coincées avec les lois provisoires qui leur imposent tout simplement de dispendieux procès et avocats provinciaux.

Le projet de loi délègue — ou prétend créer — le pouvoir, pour les Premières nations, d'adopter leurs propres lois plutôt que de reconnaître leur compétence inhérente de le faire. Cependant, la portée de ce pouvoir est limitée aux lois portant sur les foyers familiaux, les structures et la répartition des biens et non pas sur la gamme complète des enjeux en matière de droit familial qui surgissent au moment de l'échec d'un mariage.

La loi que nous avons promulguée aux Six Nations est une loi globale qui aborde la question des biens de même que les intérêts supérieurs des enfants et la nature de l'établissement de la famille

recommended a law that would accommodate the diverse laws, cultures and traditions of First Nations. Instead, we have a cookie cutter approach that imposes a one-size-fits-all template.

Bill S-4 simply imposes provincial courts and processes on First Nation communities, violating promises made during the discussion sessions. This means that First Nation citizens will require lawyers to exercise or protect their rights under this bill. However, no funding has been committed in this bill leaving many impoverished First Nation citizens with no access to lawyers. In northern communities, courts are located in urban centres and not close to reserves, making it difficult for First Nations citizens to participate in proceedings. There are native translation issues also.

At this time, I would like Councillor Ava Hill to continue with the presentation. She has worked intimately with the development of law over the past two years.

Ava Hill, Councillor, Six Nations of the Grand River: As the chief said, we are developing our own law. We have had our own MRP committee in our community. I am the chair of that committee. We have also worked with our Iroquois communities mentioned earlier and we have our own MRP committee of which I am also the chair. I will now continue with our presentation for Six Nations.

The most offensive parts the bill are the requirements for First Nations to hold a referendum to be able to pass their laws and for the requirement of a verification officer to oversee our law development process. The requirement to hold a referendum to pass the law is racist. No other level of government, including the Government of Canada, has to do that. We find this very offensive. The verification officer continues the colonial mentality straight out of the 18th century and smacks of the days of the old Indian agent, when First Nation citizens needed permission to leave reserves. This is 2010. This mentality must change. We do not need any government to oversee any of the processes within our communities. We can do it ourselves.

The bill imposes a 25 per cent voting threshold, meaning at least 25 per cent of our electors must participate in the community ratification process. For many First Nations still practising traditional forms of government, which use consensus decision making rather than voting, this will prove difficult if not impossible to achieve. This imposition of a minimum standard is also unprecedented. No other type or level of government in Canada is required to have a minimum percentage of electors. Imposing voting is unnecessarily intrusive and contrary to many First Nations traditional systems of consensus decision making. Six Nations may challenge this law, if it passes, for racial discrimination under the recently amended Canadian Human Rights Act. The bill does not recognize First Nations institutions, processes and approaches to deal with marriage breakdown such as mediation, alternative dispute resolution, use of elder councils

de notre collectivité. Mme Grant-John a recommandé que la loi accommode les diverses lois, cultures et traditions des Premières nations. À la place, nous nous retrouvons devant une approche à l'emporte-pièce qui impose un modèle unique.

Le projet de loi S-4 impose tout simplement aux collectivités des Premières nations des procès et des procédures provinciales, violant ainsi des promesses faites pendant les séances de discussion. Cela signifie que les citoyens des Premières nations devront retenir les services d'avocats afin d'exercer ou de protéger leurs droits en vertu de cette loi. Toutefois, ce projet de loi ne prévoit aucun financement, ce qui fait que de nombreux citoyens pauvres des Premières nations n'auront pas droit aux services d'avocats. Dans les collectivités du Nord, les tribunaux sont situés dans les centres urbains, loin des réserves, ce qui fait qu'il est difficile pour les citoyens des Premières nations de participer aux procédures. La traduction des langues autochtones constitue également un problème.

Maintenant, j'aimerais que la conseillère Ava Hill poursuive la présentation. Elle a travaillé de manière très détaillée à l'élaboration de la loi au cours des deux dernières années.

Ava Hill, conseillère, Six Nations of the Grand River : Comme l'a expliqué le chef, nous élaborons notre propre loi. Notre collectivité a mis en place son propre comité des BIM, dont je suis la présidente. Nous avons également collaboré avec nos collectivités iroquoises mentionnées plus tôt, et nous avons notre propre comité des BIM, dont je suis également la présidente. Je vais maintenant poursuivre notre présentation au nom des Six Nations.

Les parties les plus insultantes du projet de loi sont celles qui exigent des Premières nations qu'elles organisent un référendum pour être en mesure d'adopter leurs lois et d'avoir un vérificateur qui superviserait notre processus d'élaboration de lois. Le fait d'exiger la tenue d'un référendum pour adopter la loi est raciste. Aucun autre ordre de gouvernement, y compris le gouvernement du Canada, n'a à faire cela. Nous trouvons cela très insultant. La notion du vérificateur entretient une mentalité coloniale sortie directement du XVIII^e siècle; voilà qui appelle les jours de l'ancien agent des sauvages, quand les citoyens des Premières nations devaient demander la permission de quitter la réserve. Nous sommes en 2010. Cette mentalité doit changer. Nous n'avons pas besoin d'un gouvernement pour superviser aucun des processus de nos collectivités. Nous pouvons le faire nous-mêmes.

Le projet de loi impose un seuil d'approbation minimal de 25 p. 100, ce qui signifie qu'au moins 25 p. 100 de nos électeurs doivent participer au processus de ratification de la collectivité. Pour de nombreuses Premières nations qui pratiquent toujours des formes traditionnelles de gouvernement, qui s'appuient sur la prise de décisions consensuelle plutôt que sur le vote, cela se révélera difficile, voire impossible, à réaliser. En outre, cette imposition d'un seuil minimal est sans précédent. Aucun autre type ni ordre de gouvernement au Canada n'est tenu d'obtenir un pourcentage minimal d'électeurs. L'imposition du vote est une pratique intrusive inutile et s'oppose aux systèmes traditionnels de prise de décisions consensuelle et mis en pratique par de nombreuses Premières nations. Si cette loi est adoptée, les Six Nations pourraient la contester pour cause de discrimination raciale en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne

and First Nation courts and tribunals. Six Nations envisions using an Iroquoian tribunal involving members from the seven Iroquoian communities operating much like a circuit court. It would use traditional and contemporary customs and processes to administer fairness in decision making. The principle negative result of marriage breakdowns is that one of the spouses must leave the matrimonial home, sometimes including children. If adequate housing were available, this would not be an issue. This issue will still exist, regardless of who stays in the family home. This issue can be dealt with quickly by having the federal government fund the full housing backlog needed among First Nations. This could be done tomorrow and would immediately address the main irritant connected to this issue.

Bill S-4 is also a violation of the United Nations declaration on the Rights of Indigenous People that was signed by all but two nation states, Canada and the United States.

Bill S-4 contravenes the following sections of the UN declaration: Article 3, the right of indigenous peoples to self-determination; Article 5, the right of indigenous peoples to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions; Article 8, the right of indigenous peoples and individuals not to be subjected to forced assimilation or the destruction of their culture; Article 21, the right of indigenous peoples without discrimination to the improvement of their economic and social conditions, including the areas of education, employment and housing; Article 22, which provides that particular attention shall be paid to the rights and special needs of indigenous women, youth and children; Article 27, which obliges states to establish a fair, independent, impartial, open and transparent process, giving due recognition to indigenous peoples' laws, traditions, customs and land tenure systems, to recognize and adjudicate the rights of indigenous peoples pertaining to their lands; Article 33, the right of indigenous peoples to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions; and Article 34, the right of indigenous peoples to promote, develop and maintain their institutional structures, and their distinctive customs, spirituality, traditions, procedures, practices and judicial systems or customs.

In summary, we have some recommendations to put forth. We are asking that this bill be withdrawn and that a legitimate consultation process be conducted with the rights' holders, who are the First Nations across Canada. We are asking that any proposed bill be consistent with the recommendations of the ministerial representative Wendy Grant-John. We have a chart, which we tabled with the clerk, which shows the difference between this law and the recommendations made by Ms. Grant-John.

récemment amendée. Le projet de loi ne reconnaît pas les institutions, les procédures et les approches qu'utilisent les Premières nations pour régler l'échec d'un mariage, comme la médiation, les autres modes de règlement de différends, des conseils d'ainés et les tribunaux des Premières nations. Les Six Nations envisagent d'utiliser un tribunal iroquoien qui regrouperait des membres des sept collectivités iroquoiennes, lequel fonctionnerait de manière semblable à une cour de circuit. Le tribunal s'appuierait sur des coutumes et des procédures traditionnelles et modernes afin de prendre des décisions de manière équitable. L'un des principaux résultats négatifs de l'échec d'un mariage, c'est que l'un des époux doit quitter le foyer matrimonial, ce qui inclut parfois les enfants. S'il y avait suffisamment de logements adéquats, cela ne serait pas un problème. Ce problème continuera d'exister, peu importe qui reste dans le foyer familial. Le gouvernement fédéral peut régler très rapidement cette question en finançant complètement les besoins pour combler le retard en matière de logements chez les Premières nations. Cela pourrait se faire dès demain et réglerait immédiatement le principal irritant en lien avec cette question.

Le projet de loi S-4 constitue également une violation de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Autochtones qui a été signée par tous les États-nations à l'exception de deux, le Canada et les États-Unis.

Le projet de loi S-4 contrevient aux articles suivants de la Déclaration des Nations Unies : article 3, les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination; article 5, les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politique, juridique, économique, sociale et culturelle distinctes; article 8, les Autochtones, peuples et individus, ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture; article 21, les peuples autochtones ont le droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement; article 22, qui prévoit qu'une attention particulière est accordée aux droits et aux besoins spéciaux des femmes, des jeunes et des enfants autochtones; article 27, qui oblige les États à mettre en place un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres; article 33, les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions; et article 34, les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles et leurs coutumes, spiritualité et traditions, procédures ou pratiques particulières.

En résumé, nous voulons mettre de l'avant des recommandations. Nous demandons que ce projet de loi soit retiré et qu'un processus de consultation légitime soit mené auprès des ayants droit, qui sont les Premières nations de partout au Canada. Nous demandons que tout projet de loi proposé soit conforme aux recommandations de la représentante ministérielle Wendy Grant-John. Nous avons déposé un tableau auprès du greffier, qui illustre la différence entre cette loi et les recommandations formulées par Mme Grant-John.

We ask that any matrimonial property bill have an exemption for any First Nation who enacts their own matrimonial property law based on their inherent authority, and that any bill recognize the full jurisdiction of First Nations to enact MRP laws based on their inherent authority and not requiring federal delegated authority. Furthermore, any bill should not contain provisions requiring a referendum, verification officer or voting threshold. Nor should any bill impose provincial court systems on First Nations but allow for the full expression of options based on First Nations customs and traditions. Adequate resources and capacity building should be provided to First Nations that develop and enact their own matrimonial property law, including resources for implementation. Finally, any bill on matrimonial property should be consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario:

[Mr. Toulouse spoke in his native language.]

Honourable senators, I just introduced myself in my Anishnaabe name, my spirit name. I was speaking Crow. I am from Sagamok Anishinabek and of the Crane clan.

I am here today on behalf of Chiefs of Ontario and I, too, am urging you to wholly reject this legislation, Bill S-4. As you may know, in 2006, First Nations in Ontario chose not to participate in the government's consultation process on this issue. This should send a strong message that this process was flawed when the First Nations in Ontario, the province with the highest First Nations population, refused to participate.

The issues associated with MRP, such as indigenous social structures, political status and lands, require that the free, prior and informed consent of First Nations be obtained prior to any federal action, and we assert that this did not occur. Even the duty to consult and accommodate, described in Canada's domestic case law, was not met by the government's so-called consultation process.

Instead of dealing directly with First Nations, the government attempted to delegate their consultation duty to a special representative and organizational-based discussions. The duty to consult, however, cannot be delegated. The obligation rests with the federal government to consult the rights holders, which are the First Nations communities, represented by their governments.

As well, First Nations across Canada were given an extraordinarily short time period in which to process all of the information and issues related to MRP, to communicate this to their citizens, reach consensus and provide feedback to the national Aboriginal organization. This was simply an unrealistic expectation, especially considering the stresses that First Nations are already under to fulfill their basic needs.

Nous demandons que tout projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux prévoie une exemption pour toute Première nation qui promulguerait sa propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux en se fondant sur son autorité inhérente, et que tout projet de loi reconnaisse l'entière compétence des Premières nations de promulguer des lois sur les BIM fondées sur leur autorité inhérente, sans être assujetties à une autorité déléguée fédérale. Qui plus est, aucun projet de loi ne devrait contenir des dispositions exigeant la tenue d'un référendum, la nomination d'un vérificateur ou un seuil d'approbation minimal. Un projet de loi ne devrait pas non plus imposer aux Premières nations des systèmes de tribunaux provinciaux; il devrait plutôt leur permettre l'entière expression des possibilités fondées sur leurs coutumes et traditions. Les Premières nations qui élaborent et promulguent leurs propres lois sur les biens matrimoniaux devraient recevoir des ressources adéquates pour renforcer leurs capacités, notamment des ressources de mise en œuvre. Enfin, tout projet de loi sur les biens immobiliers et matrimoniaux devrait être conforme à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chiefs of Ontario :

[M. Toulouse s'exprime dans une langue autochtone.]

Honorables sénateurs, je viens de me présenter sous mon nom Anishnaabe, mon nom spirituel. Je parlais le crow. J'appartiens à la Première nation Sagamok Anishinabek, du clan Crane.

Je me présente devant vous aujourd'hui au nom des Chiefs of Ontario; moi aussi, je vous exhorte à rejeter le projet de loi S-4 en entier. Comme vous le savez peut-être, en 2006, les Premières nations de l'Ontario ont choisi de ne pas participer au processus de consultation gouvernemental sur cette question. Le fait que les Premières nations de l'Ontario, la province qui compte la population la plus importante de Premières nations, refusent de participer, voilà qui devrait envoyer un message bien senti selon lequel ce processus était déficient.

Les enjeux liés aux BIM, comme les structures sociales autochtones, le statut politique et les terres, exigent l'obtention préalable du consentement libre et éclairé des Premières nations avant toute mesure fédérale, et nous soutenons que cela n'a pas eu lieu. Même le devoir de consulter et d'accommoder, décrit dans la jurisprudence nationale canadienne, n'a pas été respecté par le prétendu processus de consultation du gouvernement.

Plutôt que de traiter directement avec les Premières nations, le gouvernement a tenté de déléguer son obligation de consultation à une représentante spéciale, dans le cadre de discussions auprès d'organismes. Cependant, on ne peut déléguer l'obligation de consulter. C'est au gouvernement fédéral de s'acquitter de l'obligation de consulter les ayants droit, c'est-à-dire les collectivités des Premières nations, représentées par leurs gouvernements.

De même, les Premières nations de partout au Canada n'ont eu qu'une période incroyablement courte au cours de laquelle traiter de toutes les questions et tous les renseignements connexes aux BIM, les communiquer à leurs citoyens, obtenir le consensus et donner de la rétroaction aux organismes autochtones nationaux. Cette attente n'était tout simplement pas réaliste, tout particulièrement compte tenu des difficultés auxquelles les Premières nations doivent déjà faire face pour répondre à leurs besoins primaires.

The process used by INAC to push the bill is inconsistent with the letter, spirit and intent of key Supreme Court decisions such as *Haida* and *Sparrow*. Land and family issues are so fundamental to First Nations societies and cultures that First Nations consent is required before this bill can proceed.

I submit that the free, prior and informed consent of First Nations must be obtained on this matter, particularly considering the implications to reserve lands and collective community harmony. This is the minimum standard that must be achieved. It goes above and beyond consultation and accommodation. This is the minimum human rights standard that First Nations are owed.

The process set out in Bill S-4 to pass local First Nation laws is colonial and racist. It imposes a verification officer, who is a current-day Indian agent, with the responsibility to oversee First Nation law making. It imposes a community ratification process for law making on First Nation governments that exists on no other level or type of government in Canada.

The imposition of a minimum standard renders the decision making process into a numbers game rather than encouraging informed debate and discussion about very important issues such as land, relationships and the well-being of women and children.

For many First Nations still practising traditional forms of government that use consensus decision making rather than voting, the threshold percentages established in this bill simply do not measure up to community-based decision making standards. The standards established in the bill are drawn from Indian Act and Department of Indian Affairs standards, which really have no rationale other than the fact that that is what they are in other circumstances, such as in the case of land surrenders and referenda.

Imposing voting is unnecessarily intrusive and contrary to many First Nations traditional systems of consensus decision making. Canada does not have the right to impose this law on First Nations. First Nations did not give up their right to govern themselves when they negotiated and signed treaties with the Crown. Bill S-4 delegates or purports to create First Nation authority to pass laws rather than recognizing our inherent jurisdictions, which we believe is contrary to the Constitution Act, 1982 and the federal government's so-called inherent right policy.

The bill instead imposes provincial courts and processes on First Nations communities. This means that First Nations citizens will require lawyers to exercise or protect their rights under this

Pour faire adopter le projet de loi, AINC a employé un processus qui contrevient à la lettre, à l'esprit et à l'intention de décisions clés rendues par la Cour suprême, comme *Haida* et *Sparrow*. Les questions territoriales et familiales sont si primordiales pour les sociétés et les cultures des Premières nations qu'il faut obtenir leur consentement avant de pouvoir faire adopter ce projet de loi.

Je fais valoir qu'il faut obtenir au préalable le consentement libre et éclairé des Premières nations sur cette question, tout particulièrement compte tenu de son incidence sur les terres des réserves et l'harmonie dans les collectivités. C'est ce qu'il faut réaliser au minimum et qui va bien au-delà de l'obligation de consultation et d'accommodement. C'est la norme minimale en matière de droits de la personne que les Premières nations sont en droit de réclamer.

Le processus mis de l'avant dans le projet de loi S-4 pour faire adopter les lois locales des Premières nations est colonialiste et raciste. Il impose un vérificateur, une sorte d'agent des sauvages moderne, qui est chargé de la responsabilité de superviser l'élaboration de lois par les Premières nations. Il impose aux gouvernements des Premières nations un processus de ratification dans les collectivités pour l'élaboration des lois qui n'existe pour aucun autre ordre ou type de gouvernement au Canada.

L'imposition d'un seuil d'approbation minimal transforme le processus de prise de décisions en un jeu de chiffres plutôt que d'encourager une discussion et un débat éclairés sur des enjeux très importants comme les terres, les relations et le bien-être des femmes et des enfants.

Pour bon nombre de Premières nations qui pratiquent toujours des formes traditionnelles de gouvernement, lesquelles s'appuient sur la prise de décisions consensuelle plutôt que sur le vote, les seuils en pourcentage établis dans ce projet de loi ne sont tout simplement pas à la hauteur des normes de prise de décisions communautaire. Les normes établies dans le projet de loi sont tirées de la Loi sur les Indiens et des normes du ministère des Affaires indiennes, et, en réalité, ne s'appuient sur rien d'autre que le fait que c'est ce à quoi elles correspondent dans d'autres circonstances, comme dans le cas de cessions de terres et de référendums.

L'imposition du vote est une mesure inutilement intrusive et elle contredit de nombreux systèmes de prise de décisions consensuelle des Premières nations. Le Canada n'a pas le droit d'imposer cette loi aux Premières nations. Les Premières nations n'ont pas cédé leur droit de s'autogouverner au moment où elles ont négocié et signé des traités avec la Couronne. Le projet de loi S-4 délègue — ou prétend créer — le pouvoir, pour les Premières nations, d'adopter des lois plutôt que de reconnaître notre compétence inhérente; nous sommes convaincus que cela contredit la Loi constitutionnelle de 1982 et la prétendue politique des droits inhérents du gouvernement fédéral.

À la place, le projet de loi impose aux collectivités des Premières nations les procédures et les tribunaux provinciaux. Cela signifie que les citoyens des Premières nations devront retenir

bill. However, no funding has been committed to assist with legal costs, which will leave many impoverished First Nations citizens with no access to lawyers.

In northern communities, courts are located in cities far from reserves. This will make it difficult for First Nations citizens to get to court proceedings. Also, in certain cases, there will be First Nation language translation issues.

First Nations have limited capacity and resources to create matrimonial laws to replace the federal code. It is therefore unrealistic to expect most First Nations to develop, implement and enforce either a federal code or a code developed under delegated authority. In effect, this means that most First Nations will be left with the provisional rules that impose upon them another foreign adjudicator, the provincial court system, inconsistent with their traditions, values and cultures.

The bill does not recognize First Nations institutions, processes and approaches to deal with marriage breakdown, such as mediation, alternative dispute resolution, use of elders' councils and First Nations courts and tribunals.

The key problematic issue arising when couples separate is the lack of housing on reserve. This situation often forces one of the partners to leave their home reserve community. The federal government could address this situation through the provision of adequate funding to eliminate the massive backlog of housing needs on First Nation communities.

Bill S-4 creates the appearance of action while leaving unaddressed the underlying socio-economic problems. These numerous and substantial problems include inadequate housing, poor health, low education levels, undrinkable water, lack of employment, inadequate First Nations government tools and resources, and the list goes on.

The complaints of non-Indians living on reserve have no doubt contributed to the issue being labelled "urgent." The framing of this issue as a woman's issue, when it is really a collective issue that will affect all members of First Nations communities, as well as future generations, is misleading.

Despite our weakened state, we as First Nations peoples, as a collective, are still in the rightful position to determine what is best for our children and families as a whole. Centuries of colonization have damaged us in profound ways. The healing process cannot occur as long as the colonization continues. Alternative approaches to fixing this problem can be found in addressing the underlying socio-economic issues on reserve and through honouring treaty and Aboriginal rights. In other words, if First Nations are provided the resources that are rightfully

des services d'avocats afin d'exercer ou de protéger leurs droits en vertu de ce projet de loi. Cependant, aucune forme de financement n'a été engagée afin de contribuer à couvrir les frais juridiques, ce qui fera en sorte qu'un bon nombre de citoyens pauvres des Premières nations ne pourront avoir accès aux services d'avocats.

Dans les collectivités du Nord, les tribunaux sont situés dans les villes, loin des réserves. Cela fera en sorte qu'il sera difficile pour les citoyens des Premières nations de participer à des procédures judiciaires. De plus, dans certains cas, la traduction de langues des Premières nations constituera un problème.

Les capacités et les ressources des Premières nations pour élaborer des lois matrimoniales visant à remplacer le code fédéral sont limitées. Par conséquent, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que la plupart des Premières nations élaborent, mettent en œuvre et appliquent soit un code fédéral, soit un code élaboré en vertu d'un pouvoir délégué. Dans les faits, cela signifie que la plupart des Premières nations devront se débrouiller avec les règles provisoires qui leur imposent un autre arbitre étranger, le système juridique provincial, qui ne respecte pas leurs traditions, leurs valeurs et leurs cultures.

Le projet de loi ne reconnaît pas les institutions, les procédures et les approches des Premières nations pour régler les problèmes qui surgissent lors de l'échec d'un mariage, comme la médiation, les autres mécanismes de règlement de différends, les conseils d'ainés et les tribunaux des Premières nations.

L'enjeu problématique clé qui surgit au moment de la séparation d'un couple, c'est le manque de logements dans les réserves. Cette situation oblige souvent l'un des partenaires à quitter la collectivité de la réserve dont il est issu. Le gouvernement fédéral pourrait régler cette situation en fournissant un financement adéquat pour éliminer l'énorme retard en matière de logements des collectivités des Premières nations.

Le projet de loi S-4 donne l'illusion que des mesures sont prises, tout en laissant sans solution des problèmes socioéconomiques sous-jacents. Parmi ces problèmes nombreux et substantiels, mentionnons le logement inadéquat, la mauvaise santé, les piètres niveaux d'instruction, le manque d'eau potable, la rareté des emplois, les outils et ressources inadéquats des gouvernements des Premières nations, et la liste se poursuit.

Les plaintes des non-Indiens qui habitent dans les réserves ont sans aucun doute contribué à faire étiqueter cet enjeu comme étant « urgent ». Il est trompeur de présenter cet enjeu comme étant un enjeu pour les femmes, alors que, en réalité, il s'agit d'un enjeu collectif qui touchera tous les membres des collectivités des Premières nations, ainsi que les générations qui suivront.

Malgré notre situation affaiblie, en tant que peuples des Premières nations, en tant que collectivité, nous occupons toujours la position légitime pour déterminer ce qui est préférable pour nos enfants et nos familles. Des siècles de colonisation nous ont blessés profondément, de bien des manières. Le processus de guérison ne peut avoir lieu tant et aussi longtemps que la colonisation se poursuivra. Parmi les autres approches qui permettront de trouver une solution à ce problème, mentionnons le fait de régler les problèmes socioéconomiques sous-jacents dans

theirs, they will have the ability to address problems such as the division of property and protection of women and children from domestic violence.

The aforementioned points provide examples of how Bill S-4 violates the human rights Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and, in particular, those same sections that Councillor Hill just read to you: Articles 3, 5, 8, 21, 22, 27, 33 and 34. The extent of inconsistency with the declaration is fundamental and pervasive.

This is separate and apart from a consideration of the likely violation of other norms of international law as reflected in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and other foundation documents.

To conclude, the Chiefs of Ontario again strongly urge you to recommend to Parliament that this legislation be struck down.

The Chair: Thank you very much, Mr. Toulouse.

Mike Mitchell, Grand Chief, Mohawk Council of Akwesasne:

[Mr. Mitchell spoke in his native language.]

My Mohawk name is Kanentakeron. My English name is Mike Mitchell. I am Grand Chief for the Mohawk Council of Akwesasne. You have our document that we sent ahead of time. I want to introduce two people who are accompanying me, Chief Julie Phillips-Jacobs, district chief of Kanatakon; and Martha Lafrance who is in our Mohawk Justice Court Administrator.

I, too, want to talk about matrimonial real property, but from the perspective of the Mohawk Nation. When the Europeans first came upon our people, I want to tell you what they saw, what type of people were there. They encountered a people whose society, law making and governance comprised of women who would put up the leaders. If they were not good leaders, the women of the various clans would take the men out of office.

In a family situation, a man and a woman got together to raise a family, to become a family, and if at any time the marriage did not work out, the man left. He left the house, he left the property in good condition and it went to the wife and the family. In this society, it was incumbent upon him to look after his family, and he left, went back to his home community.

In 1899, we had representatives from Canada come down and say, that is not democracy. We want to bring you the Indian Act; that is democracy. We have suffered from that since then because it turned our world upside down.

les réserves et le fait d'honorer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones. Autrement dit, si les Premières nations reçoivent les ressources qui leur reviennent de plein droit, elles auront la capacité de régler des problèmes comme la répartition des biens et la protection des femmes et des enfants, afin de les mettre à l'abri de la violence conjugale.

Les points susmentionnés illustrent la manière dont le projet de loi S-4 viole les droits de la personne énoncés dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et, plus particulièrement, ces mêmes articles que la conseillère Hill vient de vous citer : les articles 3, 5, 8, 21, 22, 27, 33 et 34. Le projet de loi contrevient à la déclaration d'une manière fondamentale, qui touche toutes les sphères.

Et cela, sans compter la violation probable d'autres normes de droit international, telles qu'illustrées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et dans d'autres documents importants.

En guise de conclusion, les Chiefs of Ontario vous exhortent de nouveau à recommander au Parlement de rejeter cette loi.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur Toulouse.

Mike Mitchell, grand chef, Conseil des Mohawks d'Akwesasne :

[M. Mitchell s'est exprimé dans une langue autochtone.]

Mon nom mohawk est Kanentakeron. Mon nom anglais est Mike Mitchell. Je suis le grand chef du Conseil des Mohawks d'Akwesasne. Vous avez entre les mains le document que nous avons envoyé au préalable. J'aimerais vous présenter les deux personnes qui m'accompagnent : chef Julie Phillips-Jacobs, chef du district de Kanatakon; et Martha Lafrance, notre administratrice judiciaire mohawk.

Moi aussi, je veux parler des biens immobiliers matrimoniaux, mais je voudrais vous présenter le point de vue de la nation mohawk. Je veux vous dire ce qu'ont vu les Européens qui ont rencontré notre peuple pour la première fois, vous décrire le genre de peuple qui était là. Les Européens ont rencontré un peuple dont les femmes participaient à la société, à l'édiction des lois et à la gouvernance, dont les femmes choisissaient les dirigeants. Si les dirigeants n'étaient pas à la hauteur, les femmes des divers clans chassaient les hommes de leur poste.

Dans une situation familiale, un homme et une femme formaient un couple pour élever une famille, pour devenir une famille, et, si, à tout moment, le mariage ne fonctionnait pas, l'homme partait. Il quittait la maison, il laissait les biens en bon état et les remettait à l'épouse et à la famille. Dans cette société, c'était à lui que revenait la responsabilité de prendre soin de sa famille; s'il partait, il retournait dans la collectivité dont il était issu.

En 1899, des représentants du Canada sont venus chez nous et ont affirmé : ce n'est pas démocratique. Nous voulons vous apporter la Loi sur les Indiens; ça, c'est démocratique. Depuis, nous avons souffert parce que cette loi a chamboulé notre monde.

I want to talk about three events that affected us: The Treaty of Utrecht, John Jay's treaty and the War of 1812. If this is Akwesasne, it split our community in half. Today, one-half of the territory is in Canada, the other half is in the United States. Two thirds of what is in Canada is in Quebec and one third is in Ontario. It is very difficult because we are affected by the laws of Canada, the laws of Ontario, the laws of Quebec, the laws of New York State and the laws of the United States. We have become very famous for the wrong reasons.

I want to talk about a society that is able to govern its people. That society of people that I talked to you about before European contact still exists today. We have learned to work with our traditional leaders, the same people that I told you about earlier, except we have learned to modify the Indian Act system so that it became a community government. We have learned to take those principles of Iroquois governance, incorporated into our own modern-day institutions.

The story that I shared with you reflects what you and I understand. We know that the laws of Ontario, the laws of Quebec and their policies are never the same. State laws are different. In order to serve the community, it is very difficult for us to take outside laws, incorporate them, and apply them. The laws of Canada and the United States are different, yet we are one people trying to live as one people in a community.

Our comments on matrimonial real property break down like this: We are opposed to it. We want to have real consultation. I am not talking about us as a people consulting with ourselves, but coming up with something that reflects our culture, traditions, language, and putting those Iroquois principles back in there. If one shifted to the right and one to the left, we have to find that common place. That means that Canada and we will have to educate one another. We will have to share the basic principles of fairness and equality the way we know it and the way you know it. It is not a one-way street.

We have 12,000 of our population on the Canadian side and 8,000 on the American side of Akwesasne. We are not far behind these guys over here. Many of their women are moving over to Akwesasne, so I think we have a fair chance to catch up to them. We all want fairness. You, as a government institution, want fairness for your people. Our governments, in Iroquois communities, want fairness too. We do it with the institutions that we have been able to build from our communities.

I will turn it over to my chief who will talk about the judicial makeup that we have been able to incorporate within the short time that we have become involved in our governance.

Julie Phillips-Jacobs, Chief, Mohawk Council of Akwesasne: As Chief Mitchell said, we do have solutions to our problems. One of the basic things that we did was to begin to develop our own

Je veux parler de trois événements qui nous ont touchés : le traité d'Utrecht, le traité de John Jay et la guerre de 1812. Quand on parle d'Akwesasne, cela a divisé notre collectivité en deux. Aujourd'hui, la moitié du territoire est au Canada, et l'autre est aux États-Unis. Les deux tiers de ce qui se trouve au Canada sont au Québec, et l'autre tiers est en Ontario. C'est très difficile, parce que nous sommes touchés par les lois du Canada, les lois de l'Ontario, les lois du Québec, les lois de l'État de New York et les lois des États-Unis. Nous sommes devenus très célèbres pour les mauvaises raisons.

Je veux parler d'une société qui est capable de gouverner ses citoyens. Cette société de peuples dont je vous ai parlé aujourd'hui, celle qui existait avant l'arrivée des Européens, existe toujours aujourd'hui. Nous avons appris à collaborer avec nos leaders traditionnels, ces mêmes personnes dont je vous ai parlé un peu plus tôt, sauf que nous avons appris à modifier le système imposé par la Loi sur les Indiens afin de le transformer en gouvernement communautaire. Nous avons appris à prendre ces principes de gouvernance iroquoise et à les incorporer dans nos institutions modernes.

L'histoire que je vous ai racontée reflète ce que vous et moi comprenons. Nous savons que les lois de l'Ontario, les lois du Québec et leurs politiques ne sont jamais les mêmes. Les lois des États sont différentes. C'est très difficile pour nous, pour être au service de la collectivité, de prendre les lois de l'extérieur, de les intégrer et de les appliquer. Les lois du Canada et celles des États-Unis sont différentes, et pourtant nous sommes un peuple unique qui cherche à vivre en collectivité.

Nos commentaires sur les biens immobiliers matrimoniaux se résument à ce qui suit : nous nous y opposons. Nous voulons avoir une véritable consultation. Je ne parle pas du fait de consulter nos propres membres en tant que peuple, mais plutôt d'en arriver à quelque chose qui reflète notre culture, nos traditions, notre langue, et qui remplace ces principes iroquois dans ce processus de consultation. Si l'un tire la couverture à gauche et l'autre la tire à droite, nous devons trouver cet endroit où nous rejoindre. Cela signifie qu'il nous faudra, le Canada et nous-mêmes, nous informer l'un et l'autre. Il nous faudra nous communiquer les principes élémentaires de l'équité et de l'égalité tels que nous les connaissons et que vous les connaissez. Ce n'est pas un sens unique.

Notre population compte 12 000 membres du côté canadien et 8 000 du côté américain d'Akwesasne. Nous ne sommes pas très loin derrière ces gens là-bas. Bon nombre de leurs femmes déménagent à Akwesasne, alors je pense que nous avons une bonne chance de les rattraper. Nous voulons tous l'équité. Vous, en tant qu'institution gouvernementale, voulez l'équité pour votre peuple. Nos gouvernements, dans les collectivités iroquoises, veulent également l'équité. Nous y arrivons dans les institutions que nous avons été en mesure de mettre en place dans nos collectivités.

Je vais maintenant donner la parole à mon chef, qui parlera du montage judiciaire que nous avons été en mesure d'intégrer pendant la brève période au cours de laquelle nous avons participé à notre gouvernance.

Julie Phillips-Jacobs, chef, Conseil des Mohawks d'Akwesasne : Comme l'a dit le chef Mitchell, nous avons effectivement des solutions à nos problèmes. Une des choses élémentaires que nous

matrimonial property law. Our laws are built on the principle that it is our responsibility to provide for the seven generations to come, and it remains our duty to protect our ability to call forth our future. Based on our inherent authority and assertion of fundamental principles, the Mohawk Council of Akwesasne, through a working group, has begun drafting our Akwesasne matrimonial property law.

The composition of the Working Group includes community members, representatives from Housing, Social Services, Justice, Nation Building, Office of Vital Statistics, Mohawk Council Chiefs, Mohawk Court Administration, the Legislative Commission and in consultation with our traditional government. The intent of this structure is to talk through the issue and create provisions for the law that will capture all of our unique diversity and need.

Our law addresses the developing situation concerning men, women, children, the role of grandparents, aunts, uncles and extended families as Akwesasne looks at this issue as a family issue, not just a women's issue. Akwesasne recognizes the bond between our children and our community. We recognize that the best interests of the child will be of paramount importance and their interests will be taken into great consideration when parties separate. Children are a gift from the Creator, and we recognize the importance of the unity of family and the unity of our community, as it is our view that it takes a community to raise a child. This is the fundamental principle behind the development of our legislation. It is our intention to draft our own children's law in the near future.

The fundamental principle of family law in Canada rests on the premise of looking out for the best interests of the child. It also reflects that every parent has the responsibility and obligation of providing the basic necessities of life for their children. This is the same principle we are using to develop our law.

When Akwesasne's law is complete, it will be enacted by our community. It will go through our own law enactment process, which requires three readings over a specified time with one community meeting. Each meeting serves as an education component geared towards discussion on subject matter delivered in both English and Mohawk, using forums such as district meetings, special meetings, focus meetings, portfolio meetings and emergency general meetings. These will involve the use of the Mohawk council's communications officer and our radio talk show. These are all ways in which we will communicate with our community.

Once the discussion is complete and the law is passed, this completes Akwesasne's duty to consult and our verification process to our membership. A record of all of our enacted laws is

avons faites a été de commencer à élaborer notre propre loi sur les biens matrimoniaux. Nos lois s'appuient sur le principe selon lequel il relève de notre responsabilité d'assurer la subsistance des sept prochaines générations, et c'est notre obligation de protéger notre capacité de décider de notre avenir. En se fondant sur notre autorité inhérente et par l'affirmation de principes fondamentaux, le Conseil des Mohawks d'Akwesasne, par le truchement d'un groupe de travail, a commencé à faire l'ébauche de notre loi sur les biens matrimoniaux d'Akwesasne.

Le groupe de travail est composé de membres de la collectivité, de représentants du logement, des services sociaux, de la justice, de l'édification de la nation, du bureau du registraire de l'état civil, des chefs du Conseil des Mohawks, de l'administration judiciaire mohawk et de la commission législative, et les travaux s'effectuent en consultation avec notre gouvernement traditionnel. Cette structure a pour but de faire le tour de la question et d'élaborer des dispositions législatives qui saisiront l'ensemble de notre diversité et de nos besoins uniques.

Notre loi aborde la situation en évolution des hommes, des femmes, des enfants, du rôle des grands-parents, des tantes, des oncles et des familles élargies, car Akwesasne envisage cet enjeu comme un enjeu familial, pas comme un enjeu qui touche seulement les femmes. Akwesasne reconnaît le lien entre nos enfants et notre collectivité. Nous reconnaissons que l'intérêt supérieur de l'enfant est d'une importance primordiale, et il fera l'objet d'une grande attention au moment de la séparation de deux parties. Les enfants sont un don du Créateur, et nous reconnaissons l'importance de l'unité familiale et de l'unité de notre collectivité, puisque nous sommes d'avis qu'il faut toute une collectivité pour élever un enfant. C'est le principe fondamental qui sous-tend l'élaboration de notre loi. Nous avons d'ailleurs l'intention d'élaborer notre propre loi sur les enfants dans un avenir rapproché.

Au Canada, le principe fondamental du droit familial consiste à veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant. Toujours selon le droit familial, chaque parent a la responsabilité et l'obligation de répondre aux besoins fondamentaux de son enfant. Nous nous appuyons sur ce même principe pour élaborer notre loi.

Quand la loi d'Akwesasne sera terminée, notre collectivité la promulguera. Elle passera par notre propre processus de promulgation des lois, lequel exige trois lectures étalées au cours d'une période précise, assorties d'une réunion dans la collectivité. Chaque réunion sert de composante d'information orientée vers une discussion sur un sujet donné présenté en anglais et en mohawk, par le truchement de tribunes comme des réunions de district, des réunions spéciales, des groupes de discussion, des réunions de portefeuille et des réunions générales d'urgence. Pour ces réunions, nous ferons appel aux services de l'agent des communications du Conseil des Mohawks et à notre émission-débat radiophonique. Ce sont toutes des manières par lesquelles nous communiquerons avec notre collectivité.

Une fois la discussion terminée et la loi adoptée, l'obligation de consulter et de vérifier auprès des membres d'Akwesasne sera complétée. Le ministère de la Justice d'Akwesasne conserve les

maintained by the Akwesasne Justice Department and is available to the public. There is no need for a verification officer, as Chief Mitchell said, in Akwesasne.

Mr. Mitchell: I had a meeting last week with Minister Strahl. We talked about the fact that Indian Affairs has some 120 unresolved land and estate cases. Through our Mohawk court and our tribunals, we are talking about passing that authority to us and letting us resolve our own lands and estates issues, property and situations. This has gone on for the last 50 some years, and it has built up. We have learned to deal with a lot of it under our own institutions. We feel the same way about this issue that we can take on that responsibility as well, but it will be done through dialogue. This concludes our presentation.

Senator Nancy Ruth: Chief Phillips-Jacobs, I was interested in your description of it. I also want Councillor Hill to comment on the process used in her area. I also want to know what relationship, if any, have provincial family law judgments and precedents been considered as a guideline?

Tell me a bit about how you got together to draft it. We heard about the various groups involved.

Ms. Hill: It is tied together. You asked about provincial precedents. One First Nation in Ontario has drafted its own MRP law. They are Ondacomdaconing. We pulled in their draft and some other First Nations with land management and MRP law. We did all the research. For our presentation, we engaged an adviser to do all this research for us. We pulled those in and had many community meetings over the last two or three years. We started those meetings before the first draft of this proposed legislation was introduced in the house. In anticipation of it, we said we would do our own.

We had community meetings, focus groups and meetings with all of our staff. We went on the radio, put out newsletters and did a great deal of community consultation. We got their input, answered their questions and we changed the draft frequently. I think we did as many as nine drafts. It will still be open. Once council passes the draft, it will go through the proper reading processes. Once we pass it through, there will still be an opportunity for it to be amended if need be.

Senator Nancy Ruth: You said your band took the initiative knowing that this bill, in its previous forms, was coming. How many other bands have taken that initiative?

dossiers de toutes les lois que nous avons promulguées et les met à la disposition du public. Comme le chef Mitchell l'a dit, il n'y a nul besoin d'un vérificateur à Akwesasne

M. Mitchell : La semaine dernière, j'ai eu une réunion avec le ministre Strahl. Nous avons parlé du fait qu'il y a quelque 120 cas non résolus de successions et de conflits territoriaux. Par le truchement de nos tribunaux mohawks, nous envisageons la possibilité de nous faire transmettre cette autorité et de nous laisser résoudre nos propres problèmes en matière de terres et de successions, ou en ce qui a trait aux biens et à d'autres situations. Cela se passe ainsi depuis les quelque 50 dernières années, et il y a eu de l'accumulation. Nous avons appris à en régler une bonne partie dans le cadre de nos propres institutions. Nous sommes d'avis que nous pouvons faire de même avec cette question, nous sommes capables d'assumer également cette responsabilité, mais cela se fera au moyen d'un dialogue. Voilà qui conclut notre exposé.

Le sénateur Nancy Ruth : Chef Phillips-Jacobs, la description que vous avez faite m'a beaucoup intéressée. J'aimerais également que la conseillère Hill nous décrive le processus qui a servi dans sa région. Je voudrais aussi savoir s'il y a eu un lien avec les jugements et les précédents en matière de droit familial provincial. Ont-ils servi de lignes directrices?

Racontez-moi un peu comment vous vous êtes réunis pour faire l'ébauche. Nous avons entendu parler des divers groupes qui ont participé à cet effort.

Mme Hill : Tout est lié ensemble. Vous avez posé une question sur les précédents provinciaux. Une Première nation de l'Ontario a fait l'ébauche de sa propre loi sur les BIM. Ce sont les Ondacomdaconing. Nous avons pris leur ébauche et celles d'autres Premières nations qui avaient des lois en matière de gestion du territoire et de BIM. Nous avons fait toute la recherche. Pour notre exposé, nous avons embauché un conseiller, que nous avons chargé de faire toute cette recherche pour nous. Nous avons compilé les résultats et avons organisé de nombreuses réunions dans la collectivité au cours des deux ou trois dernières années. Nous avons commencé ces réunions bien avant le dépôt de la première ébauche de ce projet de loi à la Chambre. En prévision de ce projet de loi, nous avons dit que nous allions faire la nôtre.

Nous avons organisé des réunions dans la collectivité, des groupes de discussion et des réunions avec tous les membres de notre personnel. Nous sommes allés à la radio, avons publié des bulletins et fait beaucoup de consultations dans la collectivité. Nous avons recueilli les suggestions de nos membres, nous avons répondu à leurs questions et nous avons fréquemment modifié l'ébauche. Je pense que nous avons fait au moins neuf ébauches, et le document reste ouvert. Quand le conseil aura adopté l'ébauche, la loi passera au travers des processus de lecture appropriés. Lorsque la loi sera adoptée, il sera encore possible de la modifier au besoin.

Le sénateur Nancy Ruth : Vous avez dit que votre bande a pris cette initiative en prévision de l'arrivée de ce projet de loi, sous ses incarnations précédentes. Combien d'autres bandes ont pris une initiative similaire?

Ms. Hill: I believe that the Akwesasne is one of them. As I said earlier, we are working with the other Iroquois communities.

Senator Nancy Ruth: Does anyone know the answer to that question?

Mr. Toulouse: Ms. Hill used the example of the Ondacomaconing, part of an organization called the Union of Ontario Indians, which has 42 communities associated with it. They have done this preliminary work. The other organizations in Treaty 3 are in the process whereby they are providing some assistance but not in a collective nature like these others.

Senator Brazeau: Thank you for your presentations this afternoon. I have a couple of comments. Some presenters said that if this bill is passed, it would go against Aboriginal and treaty rights. As a First Nations person, I would argue that it would add to Aboriginal and treaty rights because it would add the right to be treated fairly, the right to be heard and to have a fair process, the right to be protected from any forms of discrimination in the case of marriage breakdown and the right to equality, just to name a few. Those are important rights to all Canadians, including our Aboriginal citizens.

Having said that, Mr. Toulouse, correct me if I am wrong: You mentioned that in 2006, the Chiefs of Ontario decided to reject the consultation process, yet you mentioned that the government failed in its duty to consult. How do you reconcile saying that the federal government failed to consult citizens when Wendy Grant-John, a First Nations woman, was appointed to assist the government in having consultation sessions to inform First Nations citizens, to educate them on the potential impacts of the bill so they could have a better understanding of what is happening. Do you not think that rejecting the consultation process before there is a draft bill in place is a disservice to First Nations citizens who might want to make an informed opinion on the contents of future proposed legislation or have input in the drafting of proposed legislation?

Mr. Toulouse: I guess this is where we have a difference of opinion in terms of what consultation and accommodation mean. When you have an idea that might negatively impact us, such as a piece of proposed legislation, the duty to consult and accommodate should be initiated then, not after the bill has been developed, leaving us to comment on its appearance. No. It was clear to us in the Supreme Court decisions that the duty to consult takes place at the outset.

We have obvious treaty and Aboriginal rights that have yet to be understood or recognized by the federal and provincial governments. The inherent right that we have to govern ourselves

Mme Hill : Je pense que la bande d'Akwesasne est l'une d'entre elles. Comme je l'ai dit plus tôt, nous travaillons avec les autres collectivités iroquoises.

Le sénateur Nancy Ruth : Quelqu'un connaît-il la réponse à cette question?

M. Toulouse : Mme Hill a mentionné l'exemple des Ondacomaconing, qui font partie d'un organisme appelé l'Union des Indiens de l'Ontario, laquelle compte 42 collectivités associées. L'organisme a fait ce travail préliminaire. Les autres organismes du traité n° 3 participent au processus en fournissant de l'assistance, mais pas selon une approche collective comme les autres qui ont été mentionnés.

Le sénateur Brazeau : Je vous remercie des exposés que vous avez faits cet après-midi. J'ai quelques commentaires. Certains participants ont affirmé que, si ce projet de loi est adopté, il contreviendrait aux droits ancestraux et issus des traités des Autochtones. En tant que membre des Premières nations, je ferais valoir que le projet de loi bonifierait les droits ancestraux et les droits issus des traités parce qu'il ajouterait le droit d'être traité de manière équitable, le droit d'être entendu et le droit de participer à un processus équitable, le droit d'être protégé de toute forme de discrimination en cas d'échec d'un mariage et le droit à l'égalité, pour n'en nommer que quelques-uns. Ce sont des droits importants pour tous les Canadiens, y compris nos citoyens autochtones.

Cela dit, monsieur Toulouse, corrigez-moi si je fais erreur : vous avez mentionné que, en 2006, les Chiefs of Ontario ont décidé de rejeter le processus de consultation; pourtant, vous mentionnez que le gouvernement ne s'est pas acquitté de son obligation de consultation. Comment conciliez-vous votre affirmation selon laquelle le gouvernement fédéral ne s'est pas acquitté de son obligation de consulter les citoyens, avec le fait que Wendy Grant-John, une femme membre des Premières nations, a été nommée pour aider le gouvernement à mener des séances de consultation afin d'informer les citoyens des Premières nations, de les renseigner sur les éventuelles répercussions du projet de loi, afin de leur permettre de mieux comprendre ce qui se passe. Ne pensez-vous pas que le fait de rejeter le processus de consultation avant même qu'une ébauche de projet de loi ne soit mise de l'avant ne rend pas service aux citoyens des Premières nations qui pourraient vouloir se former un avis éclairé sur le contenu d'un futur projet de loi ou encore contribuer à son ébauche?

M. Toulouse : Je suppose que c'est là que notre divergence d'opinions en matière de consultation et d'accommodement prend tout son sens. Quand vous avez une idée qui pourrait avoir une incidence négative sur les peuples autochtones, comme un projet de loi, c'est au début du processus qu'il faut s'acquitter de l'obligation de consultation et d'accommodement, pas après l'élaboration du projet de loi, en nous laissant seulement la possibilité de faire des commentaires sur la forme qu'il prend à ce moment-là. Non. Pour nous, il était clair que les décisions de la Cour suprême précisaient que l'obligation de consultation doit avoir lieu dès le départ.

Nous avons des droits ancestraux et des droits issus de traités manifestes qui n'ont pas encore été compris ou reconnus par les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce n'est pas la Constitution

does not come from the Constitution: it comes from what these chiefs have talked about, which was prior to the colonizers who settled here. We had our own laws and self-governance, if you will. That is what we are talking about when we say we have the inherent ability. We are not talking about having our rights through some federal policy called "inherent rights." No. We have always had them, and we continue to exercise them, as the chiefs have relayed to this committee today.

There is much to be said for the government to live up to its responsibility, which is to consult and accommodate the title holders, who are the First Nations leaders and the people in the First Nation communities. The AFN or the Chiefs of Ontario will not discharge government's responsibility to consult. The government has the duty to consult. From time to time, we assist in coordinating and facilitating some discussions, but it is still incumbent upon the government to consult First Nations leaders and their people.

Senator Brazeau: The government of the day notified its intention to move forward on proposed matrimonial real property legislation in 2005-06 and the consultation process started in 2006-07 to reach out to community members and organizations to get feedback, recommendations and suggestions as to how this legislation should look. Yet, you are saying that in 2006 the Government of Canada provided that opportunity for a consultation but you decided to reject it. How then did the government fail in its duty to consult?

Mr. Toulouse: When people are asked to engage and consult, they at least expect to get to the table. When many First Nations chiefs are not advised that there is a meeting for them to attend, that is not considered consultation. To say to the AFN that there will be one meeting, that is not consultation to First Nation citizens or to the leadership. Consultation includes coming to the community and talking about the processes that you heard described today. That is meaningful consultation. Simply sending a note that there will be a meeting is not consultation. Expecting First Nations to attend when they do not have the financial capacity to go to meetings every day of the week is unrealistic.

Senator Lang: I would like to direct a question to Chief Mitchell and perhaps Chief Montour. In the opening remarks, Chief Mitchell, you mentioned that it was the customs and tradition of your First Nations that, if there were a marriage breakdown, then the man left the house. Basically, it was a case of honour, from the way I took it. Is this the case today in all situations of marriage breakups in your area? Perhaps Chief Montour could comment on that as well.

qui nous confère le droit inhérent de nous gouverner nous-mêmes; ce droit nous provient de ce dont ces chefs ont parlé, qui précédait l'arrivée des colons qui se sont installés ici. Nous avons nos propres lois et notre propre autogouvernance, si vous voulez. Voilà ce dont nous parlons quand nous affirmons avoir la capacité inhérente. Nous ne parlons pas du fait d'avoir des droits conférés par une politique fédérale appelée « droits inhérents ». Non. Nous les avons toujours eus, et nous continuons de les exercer, comme les chefs l'ont fait savoir au comité aujourd'hui.

Il faut pousser le gouvernement à assumer sa responsabilité, c'est-à-dire de consulter et d'accommoder les ayants droit, qui sont les dirigeants des Premières nations et les gens de leurs collectivités. Ni l'APN ni les Chiefs of Ontario ne dégageront le gouvernement de sa responsabilité de consulter. Le gouvernement a l'obligation de consulter. De temps à autre, nous l'assistons dans la coordination et l'animation de certaines discussions, mais c'est au gouvernement que revient la responsabilité de consulter les dirigeants des Premières nations et leur peuple.

Le sénateur Brazeau : À l'époque, le gouvernement au pouvoir a indiqué son intention d'aller de l'avant avec le projet de loi en matière de biens immobiliers matrimoniaux en 2005-2006; le processus de consultation a commencé en 2006-2007 afin de rejoindre les membres des collectivités et les organismes pour obtenir leur rétroaction, leurs recommandations et leurs suggestions quant à la forme que ce projet de loi devrait prendre. Et pourtant, vous affirmez que, en 2006, le gouvernement du Canada vous a donné cette possibilité de consultation, mais que vous avez décidé de la rejeter. Alors, en quoi le gouvernement a-t-il failli à son obligation de consultation?

M. Toulouse : Quand on demande aux gens de participer à une consultation, ils s'attendent à tout le moins à se rendre à la table. Quand bon nombre des chefs des Premières nations ne sont même pas informés qu'il y a une réunion à laquelle participer, on ne considère pas cela comme étant une consultation. Le fait d'affirmer à l'APN qu'il y aura une seule réunion, ce n'est pas une consultation des citoyens des Premières nations ni de leurs dirigeants. Dans le cadre d'une consultation, on vient de la collectivité et on parle des processus que l'on vous a décrits aujourd'hui. Voilà ce qui est une véritable consultation. Le fait de se contenter d'envoyer une note indiquant qu'il y aura une réunion n'est pas une consultation. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les Premières nations participent à des réunions quand elles n'ont pas la capacité financière de se rendre à des réunions tous les jours de la semaine.

Le sénateur Lang : J'aimerais adresser une question au chef Mitchell, et peut-être au chef Montour. Pendant les déclarations préliminaires, chef Mitchell, vous avez mentionné que les coutumes et traditions de vos Premières nations prévoyaient que, en cas d'échec d'un mariage, l'homme devait quitter le foyer. Fondamentalement, d'après ce que j'en ai compris, il s'agissait de sauver l'honneur. Est-ce ainsi que ça se passe aujourd'hui dans toutes les situations d'échec d'un mariage dans votre région? Peut-être que le chef Montour pourrait également répondre à cette question.

Mr. Mitchell: No, it is not, sir. We got too acculturated to the Indian Act. The traditions and values of the Mohawk nation are something we are trying to resurrect in our communities. The chiefs and clan mothers are still with us. The faith keepers, of which I am one, remind us of those Mohawk values, so we are trying to resurrect them. We are trying to apply those principles and values we hold dear, not as Canadians, Ontarians or Québécois, but as Mohawk nation people. If you put that against the objectives that you are trying to bring to us, then we can make it work.

Mr. Montour: In my personal case, when my first wife and I parted, I took two suitcases and left. I still believe that women own the land, own the house and own the children. That is my belief. Several friends of mine have gone through the same thing. In fact, I drove one individual home one night, and his wife said, "Your stuff is in the garage; please leave." He left. It does still happen today.

Senator Lang: Madam Chair, I just want to get it clear for the record. Does that happen today in all cases?

Mr. Montour: Yes, it does.

Senator Lang: Where the man leaves the house?

Mr. Montour: Yes.

Senator Lang: I believe, Chief Montour, you mentioned that you had draft legislation for matrimonial property rights.

Mr. Montour: Yes.

Senator Lang: Could you provide us with a copy of that for our review?

Mr. Montour: Yes.

Senator Baker: As an observation, Grand Chief Mitchell noted that a part of the community is in Quebec and part is in Ontario, so which part applies with this legislation? In Quebec, a common law relationship — Ms. Lafrance is nodding with a smile on her face — is not recognized in matters of division of property as it is in Ontario. You are absolutely right, Grand Chief; this is a real conundrum.

Angus Toulouse, you are also absolutely right, sir. In law today, if the federal government does not consult in a meaningful way, the law is struck down by the court as being an unconstitutional decision by the federal government. The case law is there, case after case. Even in setting fish quotas on a coastline, they do not consult with the persons up north when they are setting quotas.

This appears to me, to a rational person listening to the debate that you put forward, to be clearly an unconstitutional act that we are passing because of the lack of meaningful negotiation prior to the formation of the act of Parliament. If this bill is passed, are we

M. Mitchell : Non, ce n'est pas le cas, monsieur. La Loi sur les Indiens a trop modifié nos valeurs. Les traditions et les valeurs de la nation mohawk sont une chose à laquelle nous tentons de redonner vie dans nos collectivités. Les chefs et les mères des clans nous accompagnent toujours. Les gardiens de la foi, dont je fais partie, nous rappellent ces valeurs mohawks, alors nous tentons de leur redonner vie. Nous cherchons à appliquer ces principes et valeurs que nous chérissons, pas en tant que Canadiens, Ontariens ou Québécois, mais en tant que peuple de la nation mohawk. Si vous les associez aux objectifs que vous tentez de nous faire adopter, alors nous pouvons réussir.

M. Montour : Dans mon cas à moi, quand je me suis séparé de ma première épouse, j'ai pris deux valises et je suis parti. Je crois toujours que ce sont les femmes qui possèdent la terre, possèdent la maison et possèdent les enfants. C'est ce que je crois. Plusieurs de mes amis ont agi de la même manière. De fait, un soir, j'ai reconduit un homme chez lui, et son épouse lui a dit : « Tes choses sont dans le garage; s'il te plaît, va-t-en. » Il est parti. Cela arrive encore de nos jours.

Le sénateur Lang : Madame la présidente, je veux simplement obtenir une précision aux fins du compte rendu. Est-ce que cela arrive de nos jours dans tous les cas?

M. Montour : Oui, c'est le cas.

Le sénateur Lang : C'est l'homme qui quitte la maison?

M. Montour : Oui.

Le sénateur Lang : Chef Montour, je crois que vous avez mentionné que vous aviez une ébauche de loi sur les droits en matière de biens matrimoniaux.

M. Montour : Oui.

Le sénateur Lang : Pourriez-vous nous en remettre une copie aux fins de notre examen?

M. Montour : Oui.

Le sénateur Baker : Le grand chef Mitchell a fait observer qu'une partie de la collectivité se trouve au Québec et que l'autre partie se trouve en Ontario. Alors, quelle est la partie visée par cette loi? Au Québec, on ne reconnaît pas les unions de fait — Mme Lafrance hoche de la tête en souriant — en matière de répartition des biens, comme c'est le cas en Ontario. Grand chef, vous avez absolument raison; c'est un véritable casse-tête.

Angus Toulouse, vous avez aussi absolument raison, monsieur. En matière de droit aujourd'hui, si le gouvernement fédéral ne mène pas une consultation sérieuse, la loi est abrogée par le tribunal, qui déclare que le gouvernement fédéral a rendu une décision inconstitutionnelle. C'est illustré dans la jurisprudence, affaire après affaire. Même lorsqu'il s'agit de fixer des quotas de pêche le long d'un littoral, le gouvernement ne consulte pas les gens du Nord.

Pour toute personne rationnelle qui écouterait le débat que vous mettez de l'avant, pour moi, c'est clairement une loi inconstitutionnelle que nous tentons d'adopter, en raison du manque de négociations sérieuses préalables à l'élaboration de la

to expect, then, an immediate challenge in the courts by someone as to its constitutionality? Is that what we are looking at now for the future?

Mr. Toulouse: I would say that would absolutely be the first course of action that would come from a First Nation community.

The Chair: Thank you. Are there any further replies to that?

Senator Mitchell: I am very intrigued by the idea that it is a cultural phenomenon in the Mohawk culture that women choose the leaders. I do not need an answer, as this is not a question, but I noticed how closely Julie Phillips-Jacobs has been watching your performance today. I think you did very well.

What portion of Aboriginal communities are actually supporting this bill. We heard CAP this morning, and they appeared to support it. Beyond that, everyone I spoke to does not seem to be, and the witnesses largely represent groups that are not supporting it. Have you an estimation? Have you done an assessment?

Mr. Mitchell: Approximately 60 per cent or 70 per cent of our community members still reside in our territory. In 1996, the Department of Justice came to Akwesasne and asked if they could do a house-to-house survey on these matters. We gave them the go ahead to ask what kind of law we would like to live under, how it affects us, would our laws work better than outside law. When they got done, 60 per cent to 70 per cent of the people said it should come from the community, from the nation.

We should put together the best things in yours and ours and have one system that is workable and that people would support. That is the problem that we are having. You force laws on us, as good as my Canadian friends over here can speak on it, but there is a negative component to it, and that is grassroots. They have to accept it and participate. That is what we are striving for.

Mr. Toulouse: Not one of the 133 First Nation communities in Ontario would support this bill. The Congress of Aboriginal People does not have any First Nation communities. It is not a community per se.

Senator Mitchell: You then have to ask, if this were a bill affecting non-Aboriginal people and 60 per cent or 70 per cent of them did not accept it, would any government proceed with forcing it on them? It is an interesting question.

Mr. Toulouse: The Assembly of First Nations, which makes up 600 and some First Nation communities, also rejected this bill a number of times.

Senator Dyck: Thank you for your clear presentations this morning. My question is with regard to the duty to consult and accommodate. Some of you indicated that the discussions undertaken by Wendy Grant-John were really discussions and not actually a real consultation and accommodation. In her

loi par le Parlement. Alors, si ce projet de loi est adopté, devons-nous nous attendre à une contestation immédiate devant un tribunal en lien avec son caractère constitutionnel? Est-ce à quoi nous devons faire face?

M. Toulouse : J'affirmerais que ce serait certainement la première mesure que prendrait une collectivité des Premières nations.

La présidente : Merci. Y a-t-il d'autres réponses à cette question?

Le sénateur Mitchell : Je suis très intrigué par l'idée selon laquelle le fait que les femmes choisissent les dirigeants dans la culture mohawk constitue un phénomène culturel. Je n'ai pas besoin de réponse puisque ce n'est pas une question, mais j'ai remarqué à quel point Julie Phillips-Jacobs a surveillé votre présentation aujourd'hui. Je pense que vous vous êtes très bien débrouillé.

Quelle proportion des collectivités autochtones soutient effectivement ce projet de loi? Ce matin, nous avons entendu le CPA, et il semble l'appuyer. En dehors d'eux, tous ceux à qui j'ai parlé ne semblent pas l'appuyer, et les témoins représentent en grande partie des groupes qui ne l'appuient pas. Avez-vous une estimation de ce nombre? Avez-vous fait une évaluation?

M. Mitchell : Environ 60 ou 70 p. 100 des membres de notre collectivité habitent toujours notre territoire. En 1996, des représentants du ministère de la Justice sont venus à Akwesasne et ont demandé s'ils pouvaient mener un sondage porte-à-porte sur ces questions. Nous leur avons donné la permission d'aller demander par quel type de lois nous souhaiterions être régis, comment cela nous touche, et si nos lois fonctionnent mieux que les lois de l'extérieur. Quand le sondage a été terminé, 60 à 70 p. 100 des membres de notre peuple ont affirmé que les lois devraient provenir de la collectivité, de la nation.

Nous devrions prendre les meilleurs éléments de votre système et de notre système pour n'en former qu'un seul qui fonctionne et que les gens appuieraient. Voilà le problème que nous entrevoyons. Vous nous imposez des lois, aussi bonnes que l'affirment mes amis canadiens là-bas, mais cela a une composante négative : c'est le fait qu'elle ne vient pas de la base, du peuple. Le gouvernement doit l'accepter et participer. Voilà ce que nous cherchons à obtenir.

M. Toulouse : Pas une seule des 133 collectivités des Premières nations de l'Ontario n'appuierait ce projet de loi. Le Congrès des Peuples Autochtones ne compte aucune collectivité des Premières nations. Ce n'est pas une collectivité comme telle.

Le sénateur Mitchell : Il faut donc se poser la question suivante : s'il s'agissait d'un projet de loi qui touchait les peuples non autochtones, et que 60 ou 70 p. 100 d'entre eux n'en voulaient pas, est-ce qu'un gouvernement irait de l'avant pour l'imposer? C'est une question intéressante.

M. Toulouse : L'Assemblée des Premières Nations, qui est composée de plus de 600 collectivités des Premières nations, a également rejeté ce projet de loi à plusieurs reprises.

Le sénateur Dyck : Je vous remercie des présentations claires que vous avez faites ce matin. Ma question porte sur l'obligation de consultation et d'accommodement. Certains d'entre vous ont indiqué que les discussions entreprises par Wendy Grant-John étaient en réalité des discussions, et pas vraiment de véritables

report, did she herself say anything about whether she considered she had undertaken the proper process to consult and accommodate? I believe she may have indicated in her report that it did not discharge the government's duty to consult and accommodate in a proper fashion.

Mr. Toulouse: Coming from Wendy Grant-John's report, she did say that consultations with First Nations, as required by our treaty relationship and recent Supreme Court decisions, have not occurred. Consultations with AFN are illegitimate because they are not a rights holder. The duty to consult has not been met until First Nations have been directly consulted.

Senator Dyck: She was the ministerial representative?

Mr. Toulouse: Yes.

Senator Dyck: Thank you.

The Chair: I believe the comments of Wendy Grant-John are also available in our material, if you want to refer to it.

Thank you all for coming and being patient and waiting for us to finish our other witnesses. This committee is adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Monday, May 31, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, met this day at 2:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Janis G. Johnson (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: Good afternoon. We will now resume our hearings on Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

Appearing before us this afternoon are witnesses from the Canadian Human Rights Commission, with the Deputy Chief Commissioner, David Langtry.

David Langtry, Deputy Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission: Thank you, senators. On behalf of the Canadian Human Rights Commission, I want to thank you for the invitation to speak today on the traditional territory of the Algonquin people.

Bill S-4 deals with fundamental human rights issues. International and domestic human rights standards call for the equal treatment of women under the law and the protection of women and their children against violence. The need to have fair,

consultations et accommodements. Dans son rapport, a-t-elle elle-même indiqué qu'elle estimait avoir entrepris un processus approprié de consultations et d'accommodements? Je crois qu'elle pourrait avoir mentionné dans son rapport que cela ne dégageait pas le gouvernement de son obligation de consulter et d'accommoder d'une manière appropriée.

M. Toulouse : Dans son rapport, Wendy Grant-John's a effectivement dit qu'il n'y avait pas eu de consultations auprès des Premières nations, tel qu'exigé par les liens de nos traités et les récentes décisions rendues par la Cour suprême. Les consultations avec l'APN ne sont pas légitimes parce qu'elles ne représentent pas les ayants droit. L'obligation de consulter n'aura pas été respectée tant que les Premières nations n'auront pas été consultées directement.

Le sénateur Dyck : C'était la représentante ministérielle?

M. Toulouse : Oui.

Le sénateur Dyck : Merci.

La présidente : Je crois que les commentaires de Wendy Grant-John se trouvent également dans notre documentation, si vous souhaitez vous y reporter.

Je vous remercie tous de vous être présentés aujourd'hui, ainsi que de vous être montrés patients et de nous avoir attendus tandis que nous écoutions nos autres témoins. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le lundi 31 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, se réunit aujourd'hui, à 14 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Janis G. Johnson (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Bonjour. Nous reprenons nos audiences sur le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Nous recevons cet après-midi des témoins de la Commission canadienne des droits de la personne, nommément David Langtry, qui en est le vice-président.

David Langtry, vice-président, Commission canadienne des droits de la personne : Merci, sénateurs. Au nom de la Commission canadienne des droits de la personne, je vous remercie de votre invitation à vous parler aujourd'hui, en ce territoire traditionnel du peuple algonquin.

Le projet de loi S-4 porte sur des droits fondamentaux de la personne. Les normes internationales et nationales en matière de droits de la personne exigent le traitement égal des femmes en vertu de la loi, et la protection des femmes et de leurs enfants

available and accessible systems to deal with matrimonial real property on reserves is an urgent matter. For too long, this gap has left women and their children particularly vulnerable.

[Translation]

The commission has jurisdiction over federally regulated employers and service providers. This includes First Nations governments. The Canadian Human Rights Act defines our mandate in specific terms regarding discrimination.

There are 11 grounds of discrimination under the act. Four of them are particularly relevant to this discussion: sex, marital status, family status, and national or ethnic origin.

[English]

Our reading of Bill S-4 suggests that the division of matrimonial assets will be handled by provincial and territorial superior courts, or through a regime developed by First Nations.

The commission might be able to accept complaints against the federal government if someone alleges that the bill has a discriminatory effect. The commission might also accept complaints against First Nations governments if someone alleges that the adopted matrimonial real property regime is discriminatory.

The commission screens complaints that can then be mediated, dismissed or referred to the Canadian Human Rights Tribunal for further inquiry. The role of the tribunal is to determine whether discrimination has taken place.

Although the commission's mandate is clear — to accept complaints arising out of employment or the provision of goods and services by the federal government and by federally regulated employers and service providers — our jurisdiction is being challenged. Under section 5 of the Canadian Human Rights Act, CHRA, most government activities have been considered to be a service; however, recent court decisions have narrowed this definition.

Since the repeal of section 67 of the CHRA, all complaints the commission has received have been challenged by the attorney general on several issues, including what constitutes a "service." Therefore, we cannot say with certainty that a First Nation's matrimonial real property regime will be considered a "service" under our act.

Under section 6 of the act, the commission can accept complaints regarding residential accommodation. Section 6 may be particularly relevant to First Nations and reserve lands. However, section 6 is rarely used and there is little judicial interpretation of its scope.

contre la violence. Le Canada doit se doter de toute urgence de régimes équitables, accessibles et simples pour traiter les questions relatives aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Depuis trop longtemps, cette lacune rend les femmes et leurs enfants particulièrement vulnérables.

[Français]

La commission a compétence sur les employeurs, les fournisseurs de services sous réglementation fédérale, ce qui comprend les gouvernements des Premières nations. La Loi canadienne sur les droits de la personne définit son mandat dans des termes très précis en ce qui a trait à la discrimination.

La loi fait état de 11 motifs de distinction illicite, dont quatre touchent plus particulièrement le sujet abordé aujourd'hui : le sexe, l'état matrimonial, la situation familiale et l'origine nationale ou ethnique.

[Traduction]

À la lecture du projet de loi S-4, nous comprenons que le partage de la valeur des biens matrimoniaux relèvera des cours supérieures provinciales et territoriales, ou se fera au moyen d'un régime mis sur pied par les Premières nations.

La commission pourrait être en mesure d'accueillir des plaintes portées contre le gouvernement fédéral si une personne fait valoir que le projet de loi a un effet discriminatoire. La commission pourrait également accueillir des plaintes contre les gouvernements des Premières nations si une personne fait valoir que le régime qu'ils auront mis en place pour le partage des biens matrimoniaux est discriminatoire.

La commission examine les plaintes, qui peuvent ensuite faire l'objet d'une médiation, être rejetées ou être renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour un examen approfondi. Il revient au tribunal de déterminer s'il s'agit vraiment de discrimination.

Bien que le mandat de la commission soit clair — recevoir des plaintes découlant de l'emploi ou de la fourniture de biens ou services par le gouvernement fédéral et par des employeurs et fournisseurs sous réglementation fédérale — sa compétence est remise en question. En vertu de l'article 5 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la plupart des activités gouvernementales sont considérées comme étant un service, mais des jugements rendus récemment par le tribunal ont restreint cette définition.

Depuis que l'article 67 a été abrogé, toutes les plaintes que la commission a reçues ont été contestées par le procureur général sur plusieurs fronts, notamment sur ce qui constitue un « service ». Nous ne pouvons donc affirmer avec certitude qu'un régime de partage des biens matrimoniaux mis en place par les Premières nations constituerait un « service » en vertu de la loi.

En vertu de l'article 6 de la loi, la commission peut recevoir des plaintes ayant trait au logement. L'article 6 pourrait s'appliquer particulièrement aux terres des Premières nations et aux terres dans les réserves. Cet article est cependant rarement évoqué, et il y a peu d'interprétation de sa portée.

In short, the commission's ability to accept complaints in relation to matrimonial real property legislation and First Nations regimes is unclear.

[Translation]

The Standing Senate Committee on Human Rights has heard from a number of witnesses that will be directly impacted by this legislation. In your deliberations, we would encourage Senate committee members to consider the following three questions.

[English]

First, does the proposed legislation provide women with fair access to justice? After all, it is women who most often suffer disadvantage following marital breakup. Second, does the proposed legislation ensure women will be able to access their rights in a safe way? Third, do First Nations communities have the capacity they need to develop and implement their own matrimonial real property regimes? If not, First Nations might be precluded from developing their own regimes in a way that respects cultural laws and traditions, and balances collective and individual rights and interests. Further, this preclusion could defeat what appears to be the intention of this bill; namely, to provide a temporary and transitional mechanism for dealing with matrimonial property on reserves while First Nations develop their own regimes.

As you consider Bill S-4, you may wish to refer to the report prepared by Wendy Grant-John, which proposes viable solutions to address marital real property on reserve.

In conclusion, the commission supports a system that results in equality before the law and the fair treatment of all parties, including women and children who may be particularly vulnerable after a marital break-up or the death of a spouse.

[Translation]

Thank you. I will be happy to take your questions.

[English]

The Chair: Thank you, Mr. Langtry. We will have questions, but we will hear from the other witness first. Ms. Schellenberg and Mr. Devlin will speak next.

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Good afternoon. I am a lawyer with the Legislation and Law Reform Department of the Canadian Bar Association. The CBA is a national association representing over 37,000 lawyers, law students, notaries and academics from across the country. Our mandate includes improvements in the law and the administration of justice, and it is from that perspective that we appear before you today.

Bref, on ne sait pas exactement dans quelle mesure la Commission est habilitée à accueillir les plaintes relatives à la Loi sur les biens matrimoniaux et les régimes des Premières nations.

[Français]

Le Comité sénatorial permanent sur les droits de la personne a entendu le témoignage de nombreuses personnes qui seront directement touchées par cette loi. J'invite les membres du comité sénatorial à tenir compte des trois questions suivantes au moment de délibérer.

[Traduction]

D'abord, le projet de loi donne-t-il aux femmes un accès équitable à la justice? Après tout, ce sont généralement les femmes qui sont le plus durement touchées par une séparation ou un divorce. Ensuite, le projet de loi permettra-t-il aux femmes de faire valoir leurs droits en toute sécurité? Et enfin, les collectivités des Premières nations ont-elles la capacité voulue pour élaborer et mettre en œuvre leur propre régime de partage des biens matrimoniaux? Si ce n'est pas le cas, les Premières nations pourraient être empêchées d'élaborer leur propre régime dans le respect de leurs lois et traditions culturelles et de manière à concilier les droits et intérêts collectifs avec les droits et intérêts individuels. Par ailleurs, cela pourrait contrarier l'intention du projet de loi, c'est-à-dire de prévoir un mécanisme temporaire et transitoire de gestion des biens matrimoniaux dans les réserves en attendant que les Premières nations mettent au point leur propre régime.

Lorsque vous étudierez le projet de loi S-4, je vous invite à prendre connaissance du rapport préparé par Wendy Grant-John, qui propose des solutions viables en matière de gestion des biens matrimoniaux dans les réserves.

Pour terminer, la commission appuie un régime qui assure l'égalité devant la loi et un traitement équitable de toutes les parties, y compris les femmes et les enfants, qui peuvent être particulièrement vulnérables dans les cas de séparation, de divorce ou de décès de l'un des conjoints.

[Français]

Je vous remercie. Je suis prêt à répondre à vos questions.

[Traduction]

La présidente : Merci, monsieur Langtry. Nous aurons des questions, mais nous entendrons d'abord les autres témoins. Mme Schellenberg et M. Devlin prendront la parole successivement.

Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien : Bonjour. Je suis avocate au Service de la législation et de la réforme du droit de l'Association du Barreau canadien. L'ABC est une association nationale représentant plus de 37 000 avocats, étudiants en droit, notaires et universitaires d'un bout à l'autre du pays. Notre mandat comprend l'amélioration de la législation et de l'administration de la justice, et c'est dans cette perspective que nous comparaissons devant vous aujourd'hui.

With me is Mr. Devlin, an Executive Member of the CBA's National Aboriginal Law Section, which represents lawyers specializing in Aboriginal law from all parts of the country. I will leave it to Mr. Devlin to address the substance of our brief.

Christopher Devlin, Executive Member, National Aboriginal Law Section, Canadian Bar Association: Thank you very much. I am here representing both the Aboriginal Law Section and the Family Law Section of the Canadian Bar Association. Our brief was handed out to you before the session started. I will refer to it, although I will be making concise statements about it.

The main thrust of our submissions to you is that the CBA supports both policy objectives of the act: the protection of individual rights of spouses and their children to matrimonial property located on reserve, and the protection of collective rights and interests of First Nations to their reserve lands.

Bill S-4 is about balancing these two objectives. The CBA in its written submissions offers modest tweaking, if you will, to build significant legal protection for women and their children on reserve. Nothing I say should take away from the importance of that policy objective.

Our brief contains numerous recommendations, and I will not go through all of them. I will leave them for the committee to review. I want to focus on the balancing of rights, and particularly the creation of possible life interests on reserve to non-Aboriginal people. These recommendations are based on concrete laws and legal principles that we wish to bring to the committee's attention.

I will dip into our brief at page 11 of the English version and I believe the section begins on page 12 of the French version.

As I said, the bill is trying to achieve a balance between these two policy objectives. In doing so, the bill could create long-term rights to a reserve for non-band members and non-Aboriginal people. I refer here to the exclusive occupation orders that can be issued under the bill. I will have significant submissions to make on that subject in a moment.

Each policy objective the bill tries to achieve is rooted in Canadian law. Therefore, we look to the federal Divorce Act and equality provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, section 15, for the first objective, which is the protection of individual rights of spouses and their children. The second objective, the collective rights and interests of bands, we find governed or expressed in the Indian Act and also in section 35 of the Constitution Act, 1982.

I want to focus now on a little bit of background on the collective rights of the bands.

It is clear under section 2 and section 18 of the Indian Act that the purpose of non-alienability of reserve land is to ensure reserve lands remain for the benefit and use of Indian people and the band.

Je suis accompagnée de M. Devlin, qui est membre de l'exécutif de la Section nationale du droit des Autochtones, qui représente des avocats spécialisés dans le droit autochtone de tous les coins du pays. Je vais demander à M. Devlin de traiter de la teneur de notre mémoire.

Christopher Devlin, membre de l'exécutif, Section nationale du droit des Autochtones, Association du Barreau canadien : Merci beaucoup. Je suis ici à titre de représentant de la Section du droit des Autochtones et de la Section du droit familial de l'Association du Barreau canadien. Notre mémoire vous a été remis avant le début de la séance. Je vais m'y reporter à l'occasion durant mon allocution.

L'élément fondamental de notre présentation est que l'ABC appuie à la fois les objectifs de la loi en matière de politiques, à savoir la protection des droits individuels des épouses et de leurs enfants sur les biens matrimoniaux situés dans les réserves, et la protection des droits et intérêts collectifs des Premières nations sur leurs terres situées dans les réserves.

Le projet de loi S-4 vise à concilier ces deux objectifs. Dans son mémoire écrit, l'ABC propose de menues retouches, si l'on peut dire, pour établir une protection juridique solide pour les femmes et leurs enfants dans les réserves. Rien de ce que je vais dire ne devrait amoindrir l'importance de cet objectif.

Notre mémoire renferme de nombreuses recommandations et je ne les passerai pas toutes en revue. Je m'en remets aux membres du comité pour ce faire. Je veux mettre l'accent sur l'équilibre des droits, et en particulier la création de possibles intérêts à vie dans les réserves pour des non-Autochtones. Ces recommandations sont fondées sur des textes de loi et des principes juridiques que nous voulons signaler à l'attention du comité.

Je me reporte à notre mémoire, à la page 11 de la version anglaise; je crois que ce passage commence à la page 12 de la version française.

Comme je le disais, le projet de loi vise à établir un équilibre entre ces deux objectifs. Pour ce faire, le projet de loi créerait des droits à long terme à l'égard d'une réserve pour des personnes qui ne sont pas membres de la bande et qui ne sont pas autochtones. Je veux parler ici des ordonnances d'occupation exclusive qui peuvent être émises en vertu du projet de loi. J'aurai d'importantes observations à faire là-dessus dans un instant.

Chacun des objectifs visés par le projet de loi s'enracine dans le droit canadien. Par conséquent, nous nous reportons à la Loi fédérale sur le divorce et aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés en matière d'égalité, à l'article 15, pour le premier objectif, qui est la protection des droits individuels des conjoints et de leurs enfants. Le deuxième objectif, les droits et intérêts collectifs des bandes, est conféré ou exprimé dans la Loi sur les Indiens et aussi à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je voudrais maintenant établir un peu le contexte des droits collectifs des bandes.

Il ressort clairement de l'article 2 et de l'article 18 de la Loi sur les Indiens que l'objet de l'inaliénabilité des terres des réserves est de s'assurer que ces terres demeurent destinées à l'utilisation et à l'avantage des Indiens et de la bande.

The Supreme Court has also commented on this purpose in the *Queen v. Devereux* case, which we refer to in our brief. The scheme of the Indian Act is to maintain, intact for bands of Indians, reserves set apart for them regardless of the wishes of any individual Indian to alienate to his own benefit any portion of the reserve of which he may be a locatee.

The Indian Act goes further in section 28. It prevents individual Indians from alienating their interests on reserve to non-Indians, and the minister can only issue permits to non-Indians for the period of one year or, with consent of the band council, for longer periods.

Similarly, non-Indians cannot inherit under the Indian Act. They cannot inherit real property on the reserve if they are a non-Indian beneficiary in an Indian's will.

The historical significance for setting aside Indian reserves lies in this public policy of general inalienability of reserve land. We also refer to the *Opetchesah* decision in our brief. Common law and the Indian Act both guard against erosion of reserve lands.

The balance to be achieved under Bill S-4 is that both domestic law and international treaties insist inalienability cannot be an excuse for disregarding the interests of children and common law or married partners. Nor can domestic rights become the thread that unravels the fabric of band ownership. That is the crux of the balance on which we wish to focus.

Our section entitled "Creating New Rights and Interests" begins on page 13 of the English version and on page 15 on the French version. We review occupation of the family home and emergency protection orders. In our view, these issues are balanced measures. Although they provide for occupation of a part of reserve land by a non-Indian, they do so for limited periods of time. These periods of time can be judicially ordered. This is not a complete alienation of reserve land by any means.

Under the Exclusive Occupation Order in section 25 of the Bill S-4, the court is given ability to grant an exclusive occupation order respecting the family home. The court is given discretion as to the duration of the order. The bill does not say how long that order should be.

By omitting any guidance regarding the length of this order, the court could create a life interest for a non-Indian on reserve that could last for a long period of time. It is not unimaginable to consider a marriage breakdown of a young person — for example, 18 or 20 years old — whose non-Indian spouse lives until they are 80 years old. That situation can result in a 60- or 70-year life interest in the reserve. That land will not be in use by the band for that period of time.

La Cour suprême a également commenté ce but dans sa décision rendue dans l'affaire *La Reine c. Devereux*, dont nous faisons mention dans notre mémoire. L'objet de la Loi sur les Indiens est de maintenir intactes, à l'intention des bandes indiennes, des réserves qui sont mises de côté pour celles-ci, même si un Indien voulait, individuellement, aliéner à son intention et profit une partie de la réserve dont il se trouve à être l'occupant.

La Loi sur les Indiens va plus loin à l'article 28. Cette disposition empêche une personne indienne de céder ses intérêts dans la réserve à des non-Indiens, et le ministre peut seulement émettre des permis à des non-Indiens pour une période d'un an ou, avec le consentement du conseil de bande, pour des périodes plus longues.

De même, un non-Indien ne peut pas hériter en vertu de la Loi sur les Indiens. Il ne peut pas hériter d'un bien foncier situé dans la réserve s'il est un héritier non-indien désigné dans le testament d'un Indien.

L'importance historique de la mise de côté de réserves indiennes réside dans cette politique publique consistant à décréter l'inaliénabilité générale des terres des réserves. Nous nous reportons aussi dans notre mémoire à la décision *Opetchesah*. La common law et la Loi sur les Indiens renferment toutes deux des sauvegardes contre l'érosion des terres des réserves.

L'équilibre qui doit être établi au moyen du projet de loi S-4 est que le droit canadien et les traités internationaux insistent tous les deux sur le fait que l'inaliénabilité ne peut pas servir de prétexte pour ne pas tenir compte des intérêts des enfants et des conjoints mariés ou de fait. Pas plus que les droits matrimoniaux ne peuvent servir de prétexte pour affaiblir les droits de propriété de la bande. Voilà le nœud de l'affaire, l'équilibre que nous souhaitons établir.

Notre chapitre intitulé « Créer de nouveaux droits et intérêts » commence à la page 13 de la version anglaise et à la page 15 de la version française. Nous passons en revue l'occupation du foyer familial et les ordonnances de protection d'urgence. À notre avis, ces mesures sont bien équilibrées. Bien qu'elles permettent l'occupation d'une parcelle de la réserve par un non-Indien, cela ne peut être que pour une période limitée. Cette période peut être établie par ordonnance judiciaire. Ce n'est pas une aliénation complète des terres de la réserve, loin de là.

À l'article 25 du projet de loi S-4, portant sur les ordonnances d'occupation exclusive, la cour a la latitude d'octroyer une ordonnance d'occupation exclusive relativement au foyer familial. La cour a le pouvoir discrétionnaire d'établir la durée de l'ordonnance. Le projet de loi ne précise pas quelle doit être la durée de cette ordonnance.

En omettant toute indication sur la durée de l'ordonnance, la cour pourrait créer un intérêt à vie pour un non-Indien à l'égard d'une réserve, intérêt qui pourrait durer très longtemps. On peut imaginer le cas de l'échec du mariage d'une jeune personne âgée par exemple de 18 ou 20 ans et dont le conjoint non indien vit jusqu'à l'âge de 80 ans. Il pourrait en résulter un intérêt viager de 60 ou 70 ans à l'égard de la réserve. La terre en question ne pourrait pas être utilisée par la bande pendant toute cette période.

Later in the submission, we indicate that current judicial policy talks about the doctrine of minimal impairment of Indian interest in a reserve. One factor the court should consider in its list of factors under section 25 of Bill S-4 is the doctrine of minimal impairment established by the Supreme Court.

Similarly, when making exclusive occupation orders, the court should take into consideration current government policy, for example, with respect to leasing Indian lands to non-Indians. Currently, Indian and Northern Affairs Canada limits orders to 49 years. The court should be given direction to consider these additional factors under the bill when considering the length of time for exclusive occupation orders. The best interests of the child and issues of family violence are all significant factors that need to be in the court's mind.

Bill S-4 allows band councils to make submissions on exclusive occupation orders. However, band councils tend to be small, local governments that can often be involved in the family disputes that arise in marriage breakdowns. To the extent that we want these matters of broad public policy — the inalienability of land and the doctrine of minimal impairment established by the Supreme Court of Canada — those factors should be separate and distinct factors for the court to consider in the list of factors in section 25 of Bill S-4 in the event that the band council forgets to raise them or chooses not to raise them. Those factors would be, nonetheless, before the court and the court would be given direction to consider them through the legislation.

We will stop there.

The Chair: Thank you, Mr. Devlin. Are there any further comments before we go to questions?

We heard from many witnesses this morning that accessing provincial courts can be difficult. Bill S-4 does not address directly community dispute resolution mechanisms, which the witnesses indicate would be more appropriate. I ask both of you to comment.

Mr. Devlin: I am sorry, I do not understand the question in terms of what is more appropriate. We have submissions on access to justice.

The Chair: Bill S-4 does not address community dispute resolution mechanisms, and our witnesses say these mechanisms are a more appropriate way to proceed.

Mr. Devlin: The bill does not enable indigenous legal traditions to be at the forefront. The bill is somewhat prescriptive in the provisional federal rules on how family law disputes will be determined. To the degree that the bill models itself after the First Nations Land Management Act in developing new laws, it is procedurally prescriptive.

Plus loin dans le mémoire, nous indiquons que dans la politique jurisprudentielle actuelle, il est question de la doctrine de l'atteinte minimale de l'intérêt indien dans une réserve. Un facteur dont la cour doit tenir compte dans la liste des facteurs établis à l'article 25 du projet de loi S-4 est la doctrine de l'atteinte minimale établie par la Cour suprême.

De même, en rendant des ordonnances d'occupation exclusive, la cour doit prendre en considération la politique actuelle du gouvernement, par exemple en ce qui a trait à la location de terres indiennes à des non-Indiens. À l'heure actuelle, Affaires indiennes et du Nord Canada limite la durée des ordonnances à 49 ans. Il faudrait donner comme instruction au tribunal de tenir compte de ces facteurs additionnels en vertu du projet de loi au moment d'établir la durée des ordonnances d'occupation exclusive. L'intérêt supérieur de l'enfant et la problématique de la violence familiale sont des facteurs importants qui doivent être pris en compte par le tribunal.

Le projet de loi S-4 permet aux conseils de bande de faire des observations au sujet des ordonnances d'occupation exclusive. Cependant, en général, les conseils de bande sont de petites administrations locales qui sont souvent amenées à s'occuper des querelles familiales survenant à la suite de l'échec d'un mariage. Dans la mesure où nous voulons tenir compte de ces vastes questions de politique publique — l'inaliénabilité des terres et la doctrine de l'atteinte minimale établie par la Cour suprême du Canada —, ces facteurs devraient être établis à titre de facteurs séparés et distincts dont la cour doit tenir compte dans la liste des facteurs énumérés à l'article 25 du projet de loi S-4, dans l'éventualité où le conseil de bande oublie de les évoquer ou choisit de ne pas le faire. Ces facteurs seraient néanmoins portés à l'attention du tribunal et la loi lui donnerait instruction d'en tenir compte.

Je vais m'en tenir là.

La présidente : Merci, monsieur Devlin. Avez-vous d'autres observations avant que nous passions aux questions?

Nous avons entendu ce matin plusieurs témoins dire qu'il peut être difficile d'avoir accès aux tribunaux provinciaux. Le projet de loi S-4 ne traite pas directement des mécanismes de règlement des différends communautaires, et les témoins nous ont dit que ce serait plus approprié. Je vous demande à tous les deux de commenter.

M. Devlin : Je suis désolé, je ne comprends pas la question, à savoir qu'est-ce qui serait plus approprié. Nous avons fait des observations sur l'accès à la justice.

La présidente : Le projet de loi S-4 ne prévoit pas de mécanismes de règlement des différends au sein des collectivités, et nos témoins nous ont dit que de tels mécanismes seraient une manière plus indiquée de procéder.

M. Devlin : Le projet de loi ne permet pas de mettre au premier plan les traditions juridiques autochtones. Le projet de loi est quelque peu prescriptif pour ce qui est des règles fédérales transitoires sur la manière de régler les différends au titre du droit de la famille. Dans la mesure où le projet de loi s'inspire de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations pour l'élaboration de nouvelles lois, il est prescriptif sur le plan de la procédure.

That said, there is no reason why a First Nation that wants to enact its own matrimonial real property regulations or rules under the act cannot do so according to its indigenous legal traditions, and incorporate them into its own laws. However, the provisional federal rules are boilerplate and do not have room to address indigenous legal traditions.

The Chair: How can the twain ever meet in the bill? They will not.

Mr. Devlin: The intent of the bill, although this intent is the risk my colleague identified, is to be provisional.

The Chair: That is correct. First nations will develop their mechanisms and proceed.

Mr. Devlin: That is correct.

Senator Kochhar: When Indians are married to non-Indians, are their children non-Indians?

Mr. Devlin: That is a matter of the status provisions of the Indian Act. Bill C-3 will help address that matter too. Bill C-3 will determine how many non-Indian children are Indians and non-Indians.

If the spouse is not an Indian or a band member, and only members are allowed to reside on reserve, currently the spouses have to leave the reserve. They will be able to stay under Bill S-4.

Senator Kochhar: Do they automatically become Indians under the bill?

Mr. Devlin: There are no membership provisions in the bill. Those provisions are a completely different set of provisions of the Indian Act.

Mr. Langtry: At the beginning, I ought to have introduced my colleagues from the Canadian Human Rights Commission. Sherri Helgason is the Director of our National Aboriginal Initiative. Valerie Phillips is Counsel with Legal Advisory Services.

I will ask Ms. Helgason to respond to the specific question you asked, but will preface her comments.

Alternative dispute resolution is important to the Canadian Human Rights Commission. Prior to dealing with any complaint that comes before us, we consider whether an alternative dispute mechanism is available outside of the commission where it might be dealt with more appropriately.

Again, picking up on some of the comments that were made this morning, with the repeal of section 67, this area is of considerable importance, significance and interest to the Canadian Human Rights Commission. As a result, we have embarked, through the commission's National Aboriginal Initiative, on initiatives in alternative dispute resolution development. I will ask Ms. Helgason to speak to that area.

Sherri Helgason, Director, National Aboriginal Initiative, Canadian Human Rights Commission: As my colleague Deputy Chief Commissioner Langtry mentioned, you heard from a number of witnesses this morning that community-based

Cela dit, si une Première nation veut adopter ses propres règles ou règlements sur les biens immobiliers matrimoniaux en application de la loi, rien ne l'empêche de le faire, conformément à ses traditions juridiques autochtones, et de les intégrer dans ses propres lois. Cependant, les règles fédérales transitoires sont toutes faites et ne laissent aucune place aux traditions juridiques autochtones.

La présidente : Comment les deux peuvent-elles coexister dans le projet de loi? C'est impossible.

M. Devlin : L'intention du projet de loi, quoique cette intention soit le risque évoqué par mon collègue, est d'être une mesure provisoire.

La présidente : C'est exact. Les Premières nations vont élaborer leurs propres mécanismes et les mettre en œuvre.

M. Devlin : C'est exact.

Le sénateur Kochhar : Quand des Indiens épousent des non-Indiens, leurs enfants sont-ils non-Indiens?

M. Devlin : Cela relève des dispositions de la Loi sur les Indiens sur le statut des personnes. Le projet de loi C-3 va également aider à régler cette question en précisant combien d'enfants non indiens sont Indiens et non-Indiens.

Si l'épouse n'est pas Indienne ou membre de la bande, et si seuls les membres de la bande sont autorisés à résider dans la réserve, à l'heure actuelle, les épouses doivent quitter la réserve. Elles pourront rester en vertu du projet de loi S-4.

Le sénateur Kochhar : Deviennent-elles automatiquement Indiennes en vertu du projet de loi?

M. Devlin : Le projet de loi ne renferme aucune disposition sur l'appartenance à la bande. Cela relève d'une série de dispositions complètement différentes de la Loi sur les Indiens.

M. Langtry : Au début, j'aurais dû présenter mes collègues de la Commission canadienne des droits de la personne. Sherri Helgason est directrice de l'Initiative nationale autochtone. Valerie Phillips est avocate aux Services de consultation juridique.

Je vais demander à Mme Helgason de répondre à la question précise que vous avez posée, mais je vais d'abord faire un préambule.

Le règlement extrajudiciaire des conflits est important pour la Commission canadienne des droits de la personne. Avant de se pencher sur une plainte qui nous est présentée, nous vérifions s'il existe un mode alternatif de règlement des litiges qui permettrait de régler de manière plus appropriée le dossier à l'extérieur de la commission.

Par ailleurs, pour revenir sur certaines observations qui ont été faites ce matin, avec l'abrogation de l'article 67, tout ce domaine revêt une importance considérable et suscite énormément d'intérêt à la Commission canadienne des droits de la personne. En conséquence, nous avons lancé l'Initiative nationale autochtone en vue d'élaborer des mécanismes alternatifs de règlement des différends. Je vais demander à Mme Helgason de vous en parler.

Sherri Helgason, directrice, Initiative nationale autochtone, Commission canadienne des droits de la personne : Comme mon collègue le vice-président Langtry vient de le dire, vous avez entendu ce matin un certain nombre de témoins dire que les

mechanisms are often most appropriate to resolve the kind of disputes that could be brought under matrimonial and real property legislation. Community-based mechanisms may be more consistent with the inherent right to self-government and are more likely to respect legal tradition and customary laws.

In fact, part of the legislative amendment that repealed section 67 included a provision that requires that for decisions made under the Canadian Human Rights Act, due regard be given to First Nations legal tradition and customary law, particularly the balancing of individual rights and interests with collective rights and interests to the extent that these rights and interests are consistent with the principles of gender equality.

Over the last year, the commission has committed, within limited resources, to assisting First Nations to increase their capacity at the community level to prevent, manage and resolve human rights disputes within their own communities. For example, we are working on guiding principles for what First Nations may wish to consider in the development of community-based alternatives — or, as we call them, internal conflict resolution processes.

The number of First Nations that have such processes already in existence is not known. Some communities may have fully functional mechanisms already capable of handling human rights disputes and, potentially, matrimonial and real property disputes. However, others may lack capacity to put into place such dispute resolution mechanisms.

For our own part, we have initiated a pilot project with the Southern First Nations Secretariat, which represents seven First Nations in southwestern Ontario, with the objective of collaborating on a process to develop community-led processes for resolving human rights disputes before the end of our transition period repealing section 67 in June 2011. We have the intention of documenting the process used to arrive at the end objective, with a view to disseminating a best-practice guide which might be of assistance to other First Nations willing to develop their own internal processes.

In respect of how that process can fit within the context of matrimonial and real property legislation, I return to the commission's learning process over the last two years — that oftentimes, community-based alternatives are the best, fastest and most respectful way of resolving such disputes.

Senator Baker: The commissioner, in his presentation, said the following — I am reading from page 1 at the bottom of the page, the second-last paragraph:

Since the repeal of section 67 of the CHRA, all complaints the commission has received have been challenged by the attorney general on several issues, including what constitutes a "service."

mécanismes communautaires sont souvent les plus appropriés pour résoudre ce type de conflits qui peuvent relever de la législation sur les biens immobiliers et matrimoniaux. Les mécanismes communautaires peuvent être plus compatibles avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et ont plus de chance de respecter la tradition juridique et le droit coutumier.

En fait, la modification législative qui a abrogé l'article 67 comportait une disposition stipulant que, dans le cas des décisions rendues en application de la Loi canadienne sur les droits de la personne, on doit tenir compte de la tradition juridique et du droit coutumier des Premières nations, en particulier en établissant un juste équilibre entre les droits et intérêts individuels et les droits et intérêts collectifs, dans la mesure où ces droits et intérêts sont conformes aux principes de l'égalité entre les sexes.

Au cours de l'année dernière, la commission s'est engagée, compte tenu de ses maigres ressources, à aider les Premières nations à accroître leur capacité au niveau communautaire de prévenir, de gérer et de résoudre les différends en matière de droits de la personne au sein de leurs propres collectivités. Par exemple, nous travaillons à l'élaboration de principes directeurs dont les Premières nations peuvent vouloir tenir compte dans l'élaboration de solutions de rechange communautaires, ou, comme nous les appelons, de processus internes de résolution des différends.

Nous ne savons pas combien de Premières nations ont déjà de tels processus. Certaines communautés ont peut-être des mécanismes tout à fait fonctionnels et déjà capables de traiter les différends en matière de droits de la personne et, peut-être, ceux relatifs aux biens matrimoniaux et immobiliers. Cependant, d'autres n'ont peut-être pas la capacité de mettre en place de tels mécanismes de résolution des différends.

Pour notre part, nous avons lancé un projet pilote avec le Southern First Nations Secretariat, dans le sud-ouest de l'Ontario, l'objectif étant de collaborer à un processus en vue d'élaborer des mécanismes communautaires pour la résolution des différends portant sur les droits de la personne avant la fin de notre période de transition débouchant sur l'abrogation de l'article 67 en juin 2011. Nous avons l'intention de documenter le processus utilisé pour aboutir à l'objectif final, en vue de diffuser par la suite un guide des meilleures pratiques qui pourrait être utile pour les autres Premières nations qui souhaiteraient élaborer leurs propres processus internes.

Quant à savoir comment ce processus peut cadrer dans le contexte de la législation sur les biens immobiliers matrimoniaux, je reviens au processus d'apprentissage qui s'est déroulé et à ce que la commission a appris au cours des deux dernières années, à savoir que parfois, les solutions de rechange communautaires sont la méthode la meilleure, la plus rapide et la plus respectueuse de résoudre de tels différends.

Le sénateur Baker : Le commissaire, dans son exposé, a dit ceci — je cite le paragraphe qui se trouve au milieu de la page 3 :

Depuis que l'article 67 a été abrogé, toutes les plaintes que la commission a reçues ont été contestées par le procureur général sur plusieurs fronts, notamment sur ce qui constitue un service.

Can you elaborate on this statement and what you mean by “challenged”?

Mr. Langtry: Yes; I will preface the answer and then will ask legal counsel to expand on it more. Ms. Phillips is the one who tends to work on the complaints that have been brought with the repeal of section 67.

As you know, prior to 2008, no complaints could be made under any matter that was taken pursuant to or under the authority of, or any provision of, the Indian Act itself. When section 67 was repealed, it opened the door for an immediate application and jurisdiction to the federal government; and there is the three-year transition as against First Nations governments.

We have received a number of complaints with the repeal of section 67, where the federal government has been named, whether that be in the funding of services on reserve or the lack of funding for services on reserve, as well as registration of Indian or what have you.

We have received a number of those complaints; and in each and every case, the response from the federal government as respondent has been to say that it does not constitute a service under section 5 of our act. Therefore, the federal government is challenging whether we even have jurisdiction to receive the complaint. For a more fulsome answer, Ms. Phillips can expand on that.

Senator Baker: In other words, where will the challenge go? Will it go to the Federal Court? At what stage are these things?

Valerie Phillips, Counsel, Legal Advisory Services, Canadian Human Rights Commission: The commission has a mandate to deal with complaints unless it is plain and obvious that we lack jurisdiction. On our initial screening of a complaint, we can reject a complaint only if it is plain and obvious we lack jurisdiction. In the cases that we have received since the repeal of section 67, there is no case law preceding this situation, so it is not plain and obvious. Therefore, we have a mandate to accept those complaints.

In terms of where the decision will go, when the commission makes its decision to accept a complaint, that decision could be reviewed judicially by the Federal Court. It could be decided there. If the commission refers the complaint to the Canadian Human Rights Tribunal, the tribunal could make a decision as to whether the complaint is within its jurisdiction as well as the commission's jurisdiction. The decision could continue to the Federal Court of Appeal, to the Supreme Court of Canada, to determine what constitutes a service under our legislation.

Senator Baker: Now everything is in limbo, is that what you are saying?

Ms. Phillips: Yes.

Senator Baker: For how long?

Pouvez-vous nous donner des explications là-dessus et notamment sur ce que vous voulez dire par « contester »?

M. Langtry : Oui. Je vais donner un début de réponse, après quoi je demanderai à l'avocate de nous en dire plus long. Mme Phillips est chargée de s'occuper des plaintes qui ont été suscitées par l'abrogation de l'article 67.

Comme vous le savez, avant 2008, aucune plainte ne pouvait être déposée sur toute question qui relevait des pouvoirs ou des dispositions de la Loi sur les Indiens comme telle. Quand l'article 67 a été abrogé, cela a immédiatement ouvert la porte à des requêtes faisant appel aux compétences du gouvernement fédéral; et il y a une période de transition de trois ans pour les gouvernements des Premières nations.

Nous avons reçu un certain nombre de plaintes dans la foulée de l'abrogation de l'article 67, visant nommément le gouvernement fédéral, qu'il s'agisse du financement des services dans les réserves ou de l'absence de financement de services dans les réserves, ainsi que l'inscription des Indiens au registre ou d'autres motifs de plaintes.

Nous avons reçu bon nombre de ces plaintes et, dans chacun de ces cas, la réponse du gouvernement fédéral à titre d'intimé a consisté à dire que cela ne constitue pas un service au titre de l'article 5 de la loi. Par conséquent, le gouvernement fédéral conteste que nous ayons même compétence pour recevoir la plainte. Pour une réponse plus complète, je cède la parole à Mme Phillips.

Le sénateur Baker : Autrement dit, où la plainte est-elle acheminée? À la Cour fédérale? À quelle étape en est-on?

Valerie Phillips, avocate, Services de consultation juridique, Commission canadienne des droits de la personne : La commission a le mandat de donner suite aux plaintes, à moins qu'il soit parfaitement évident que nous n'ayons pas compétence. Dans notre examen initial d'une plainte, nous pouvons la rejeter seulement s'il est parfaitement clair que nous n'ayons pas compétence en la matière. Dans les cas dont nous avons été saisis depuis l'abrogation de l'article 67, il n'existe aucune jurisprudence et cela n'est donc pas parfaitement évident. En conséquence, nous avons le mandat d'accepter ces plaintes.

Quant à savoir qui rendra la décision, quand la commission décide d'accepter une plainte, cette décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale. La décision pourrait être prise à cette instance. Si la commission renvoie la plainte au Tribunal canadien des droits de la personne, le tribunal peut rendre une décision à savoir si la plainte relève de ses compétences, et aussi des compétences de la commission. La décision peut ensuite cheminer jusqu'à la Cour d'appel fédérale, et à la Cour suprême du Canada, qui seront chargées de décider ce qui constitue un service en application de notre loi.

Le sénateur Baker : À l'heure actuelle, tout est dans les limbes; c'est bien ce que vous dites?

Mme Phillips : Oui.

Le sénateur Baker : Pour combien de temps?

Ms. Phillips: That depends on the extent of litigation. To back up, the Supreme Court of Canada has said — as I am sure this committee knows — that human rights legislation has to be read in a broad and purposive manner. Therefore, the term “service” has been interpreted to include pretty much everything that the federal government does, until recently. It has been narrowing. Now, both in the Aboriginal context and the non-Aboriginal context, it is unclear what the commission has jurisdiction over.

When will it be resolved? It is unclear. It could be 10 years if it goes to the Supreme Court.

Senator Baker: It is jurisdiction over what is in this act that you are talking about.

Ms. Phillips: It is the jurisdiction of the commission and its corresponding systems to accept complaints of discrimination.

Senator Baker: Your conclusion, on the bottom of page 1 of the commissioner’s submission is:

Therefore, we cannot say with certainty that a First Nation’s matrimonial real property regime will be considered a “service” under our act.

So that is it. You cannot consider it because you do not have a definition of “service.”

Mr. Langtry: If I may, we will continue, and we do continue, to receive complaints, and we continue to refer those complaints to the tribunal. Until a court or the tribunal determines that it is not a service, our view is that it is not plain and obvious that we lack jurisdiction, so we will receive and consider the complaints.

Senator Baker: Would you say that the Department of Justice is being overly adversarial in this matter?

The Chair: Question declined; out of order.

Senator Brazeau: Can I ask a supplementary question?

Senator Mitchell: I want to hear the answer.

The Chair: Do we have a supplementary question?

Senator Brazeau: Yes; with respect to a code, if a matrimonial real property regime is developed by a First Nations community, the bill specifically sets out that it has to be ratified by community members by a vote. Having said that, if a community code is ratified by its members, where do you foresee a complaint going to the commission and for what reasons?

Mr. Langtry: There could be, both in terms of the verification officer as well as the necessity for a ratification vote. I raise this point hypothetically, but to draw the analogy with a complaint we received, regarding the consent required of the minister to a lease that is done on reserve. The allegation was brought to us and the complaint was made that in a non-First Nations context, consent is not required, so that for non-Aboriginals, those kinds of arrangements are not required.

Mme Phillips : Cela dépend de la portée du litige. Pour établir le contexte, la Cour suprême du Canada a dit — je suis certaine que les membres du comité le savent — que la législation sur les droits de la personne doit être interprétée de manière générale. En conséquence, le mot « service » a été interprété de manière à inclure à peu près tout ce que fait le gouvernement fédéral, jusqu’à récemment. La définition a tendance à rétrécir. Aujourd’hui, autant dans le contexte autochtone que non autochtone, on ne sait plus clairement sur quoi la commission a compétence.

Quand cela sera-t-il réglé? Ce n’est pas clair. Cela pourrait prendre 10 ans si l’affaire va jusqu’à la Cour suprême.

Le sénateur Baker : Vous parlez des compétences sur ce qu’il y a dans cette loi.

Mme Phillips : Je parle de la compétence de la commission et des systèmes correspondants pour accepter des plaintes de discrimination.

Le sénateur Baker : Votre conclusion, vers le bas de la page 3 du mémoire de la commission, est la suivante :

Nous ne pouvons donc affirmer avec certitude qu’un régime de partage des biens matrimoniaux mis en place par les Premières nations constituerait un service en vertu de la loi.

C’est donc cela. Vous ne pouvez pas l’examiner parce que vous n’avez pas de définition du « service ».

M. Langtry : Si je peux me permettre, nous continuons et nous continuerons à recevoir des plaintes, et nous continuons de renvoyer ces plaintes au tribunal. Tant et aussi longtemps que le tribunal ou une autre cour n’aura pas décidé que ce n’est pas un service, nous sommes d’avis qu’il n’est pas clair ni évident que nous n’ayons pas compétence en la matière, et nous allons donc continuer de recevoir les plaintes et de les examiner.

Le sénateur Baker : Diriez-vous que le ministère de la Justice est exagérément accusatoire dans cette affaire?

La présidente : La question est irrecevable.

Le sénateur Brazeau : Puis-je poser une question supplémentaire?

Le sénateur Mitchell : Je veux entendre la réponse.

La présidente : Y a-t-il une question supplémentaire?

Le sénateur Brazeau : Oui. Au sujet d’un code, si un régime de biens immobiliers matrimoniaux est établi par une communauté des Premières nations, le projet de loi stipule expressément qu’il doit être ratifié par les membres de la communauté au moyen d’un vote. Cela dit, si un code communautaire est ratifié par ses membres, dans quelles circonstances envisagez-vous qu’une plainte soit adressée à la commission et pour quelle raison?

M. Langtry : Il pourrait y en avoir une, portant à la fois sur le vérificateur et sur la nécessité d’un vote de ratification. J’évoque cela hypothétiquement, mais on peut faire l’analogie avec une plainte que nous avons reçue relativement au consentement exigé du ministre pour un bail dans la réserve. Le plaignant nous a fait cette allégation et sa plainte consistait à dire que dans un contexte autre que celui des Premières nations, le consentement n’est pas nécessaire, de sorte que pour les non-Autochtones, de tels arrangements ne sont pas exigés.

With the verification officer and with the requirement of ratification, somebody can bring a complaint and say, why is that required in a First Nations context when it is not required in a non-Aboriginal context? We would receive that complaint, which could come from either band leadership or from an individual. As well, there might be provisions of the regime that is passed ultimately, that a person might say are discriminatory, so the complaint would come to us.

Senator Nancy Ruth: Mr. Langtry, I understand that the Native Women's Association of Canada want some certainty that bands will not bring in some kind of matrimonial real property, MRP, that does not give them some best say in it. Therefore, if there were a vote, it would help the native women of that band both on reserve and off reserve to obtain something they wanted. At what point does that kind of emphasis have weight in a commission hearing if such a claim goes forward? That is why it is in there.

Mr. Langtry: Yes; we are not here in any way, shape or form to speak on behalf of the Native Women's Association of Canada, the Assembly of First Nations or any other Aboriginal or First Nations groups. We are here to talk about what might be brought under the proposed legislation. The question was asked about what kind of complaint there could be, and it might well be, why you are holding us to a higher standard.

Having said that, as a screening body only, we will look at the complaint but we do not determine whether the legislation is discriminatory but rather whether further inquiry is warranted. We may or may not send it on. We might say it does not meet the threshold and dismiss it. That is what we do as a screening body.

Senator Nancy Ruth: My question is for Mr. Devlin on the business of a non-Indian band member having access to a house at the point of a marital breakup. My understanding of the proposed legislation is that it was put in because there are usually issues, and the children are members of the band.

Mr. Devlin: Sometimes.

Senator Nancy Ruth: But not always.

Mr. Devlin: No.

Senator Nancy Ruth: Can you tell me how you see this provision? My understanding is that it is not a case of some White woman having access to a house for 40 or more years. Rather, the provision is in the bill to protect children's rights to stay in their own home.

Mr. Devlin: Under the status provisions of the Indian Act, there is the second generation cut-off rule. Under the act, there are section 6(1) Indians and section 6(2) Indians; the section 6(1) Indians can pass their status down to their children.

Relativement au vérificateur et à l'exigence de la ratification, quelqu'un pourrait porter plainte et dire : pourquoi cela est-il exigé dans un contexte des Premières nations alors que ça ne l'est pas dans le contexte d'un non-Autochtone? Nous pourrions recevoir cette plainte, qui pourrait émaner des dirigeants de la bande ou d'un particulier. Par ailleurs, le régime adopté pourrait comporter des dispositions qu'une personne pourrait juger discriminatoires et une plainte nous serait présentée.

Le sénateur Nancy Ruth : Monsieur Langtry, je crois comprendre que l'Association des femmes autochtones du Canada veut une certaine assurance que les bandes ne vont pas instaurer un régime de biens immobiliers matrimoniaux (BIM) qui ne leur donnerait pas leur mot à dire. Par conséquent, s'il y avait un vote, cela aiderait les femmes autochtones de la bande, à la fois dans la réserve et hors réserve, à obtenir un régime conforme à ce qu'elles veulent. À quel moment cette considération entre-t-elle en jeu dans une audience de la commission si une telle plainte va de l'avant? C'est sa raison d'être.

M. Langtry : Écoutez, nous n'avons nullement pour mandat de parler au nom de l'Association des femmes autochtones du Canada, de l'Assemblée des Premières Nations ou de tout autre groupe autochtone ou des Premières nations. Nous sommes ici pour discuter de ce qui pourrait être instauré dans la loi proposée. On a demandé quel type de plainte pourrait être déposé; or il se pourrait fort bien qu'une plainte soit fondée sur la question suivante : pourquoi nous obliger à respecter une norme plus élevée.

Cela dit, nous sommes un organisme de triage seulement. Nous examinons la plainte, mais nous ne déterminons pas si la loi est discriminatoire, mais seulement s'il est justifié de faire un examen plus approfondi. Il se peut que nous donnions suite à la plainte. Nous pourrions dire qu'elle ne respecte pas les critères et nous la rejeterions alors. C'est ce que nous faisons à titre d'organisme de triage.

Le sénateur Nancy Ruth : Ma question s'adresse à M. Devlin et porte sur la situation d'une personne non indienne et non-membre de la bande qui a accès à une maison au moment de la rupture du mariage. Si je comprends bien la loi proposée, on a inséré cette disposition parce qu'il y a habituellement des problèmes et parce que les enfants sont membres de la bande.

M. Devlin : Parfois.

Le sénateur Nancy Ruth : Mais pas toujours.

M. Devlin : Non.

Le sénateur Nancy Ruth : Pouvez-vous me dire ce que vous pensez de cette disposition? Si je comprends bien, il n'est pas question qu'une femme blanche ait accès à une maison pendant 40 ans ou plus. Cette disposition est plutôt dans le projet de loi pour protéger le droit des enfants de demeurer dans leur propre maison.

M. Devlin : En vertu des dispositions de la Loi sur les Indiens, il existe ce qu'on appelle la règle de l'exclusion de la deuxième génération. En vertu de la loi, il existe des Indiens au titre du paragraphe 6(1) et des Indiens au titre du paragraphe 6(2); les Indiens du paragraphe 6(1) peuvent transmettre leur statut à leurs enfants.

Senator Nancy Ruth: I do not want to go there.

Mr. Devlin: If a section 6(2) Indian parents with a non-Indian, their children are non-Indian. The section 6(2) Indian is a band member and can live in housing allocated by the band on reserve, but those children are non-Indians and non-members of the band, as is the co-parent, whether it is a woman or a man. Upon marital breakup, there is no relationship between the children, who are not band members or Indians. That is one of the mischiefs that the bill is designed to address: Those non-Indian children can live in the family home still, notwithstanding they are not Indians or band members.

Senator Nancy Ruth: My assumption was that the bill was designed to address the fact that Indian children needed to have a right to stay in their home. You have raised the issue that a judge can issue such an order one way or the other and for how many years. Do you think it probable that judges in these instances will give high consideration to the fact of whether these children are Indian or band members?

Mr. Devlin: If the children are Indians and members of the band, it would be persuasive on a judge to let them stay. If the children are not Indians or members of band but the house has been their family home from the beginning, it can also be persuasive before a judge. We fully support the bill enabling those children and giving them the legal remedy to stay in their house. Currently, they do not have that legal remedy. The submission we are making includes how long the exclusive occupation order is for non-Indian children or spouse. The bill does not cap it. As a matter of public policy, that factor should be considered by the judge so that they do not alienate that piece of property or band house for decades and to ensure proper balance. That is what we are saying.

Senator Kochhar: I still do not understand. We are looking after the children. They are the prime objective of the whole bill, yet we are talking about who can stay there and who cannot stay there? For the sake of those poor children, is this proper justice?

Mr. Devlin: The bill gives far greater access to justice for children living on reserve in their family homes than currently exists. It gives far greater legal opportunities and remedies for those children. We fully support that part of the bill. Taking the bill to the logical extremes, we ask whether it fits within the existing legal doctrines about reserve lands and whether we can better balance that situation. There is no question that this bill is about the children and that it provides enhanced legal rights for those children, whether they are Indian or non-Indian.

Senator Dyck: Thank you for your presentations. I will follow up on the community and the Canadian Human Rights Commission. Let us say that a status woman on reserve undergoes a divorce. She believes that she has been handed a

Le sénateur Nancy Ruth : Je ne veux pas m'attarder là-dessus.

M. Devlin : Si un Indien du paragraphe 6(2) a des enfants avec une non-Indienne, leurs enfants sont non-Indiens. L'Indien au titre du paragraphe 6(2) est membre de la bande et peut vivre dans un logement qui lui est attribué par la bande dans la réserve mais ses enfants ne sont pas Indiens et ne sont pas membres de la bande, pas plus que l'autre parent, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme. Au moment de la rupture du mariage, il n'y a aucun lien entre les enfants, qui ne sont pas membres de la bande ni Indiens. C'est l'une des injustices que le projet de loi est conçu pour corriger : ces enfants non-Indiens peuvent continuer à vivre dans la maison familiale, même s'ils ne sont pas Indiens ni membres de la bande.

Le sénateur Nancy Ruth : Je supposais que le projet de loi était conçu pour prendre acte du fait que les enfants indiens devaient avoir le droit de rester dans leur maison. Vous avez mentionné qu'un juge peut rendre une ordonnance dans un sens ou dans l'autre et pour un certain nombre d'années. Croyez-vous probable que des juges, en pareils cas, accordent une grande importance à la question de savoir si ces enfants sont Indiens ou membres de la bande?

M. Devlin : Si les enfants sont Indiens et membres de la bande, ce serait un argument convaincant pour que le juge leur permette de rester. Si les enfants ne sont pas Indiens ni membres de la bande, mais que la maison a été leur foyer familial depuis le début, cela peut également être un argument convaincant pour le juge. Nous appuyons sans réserve la disposition du projet de loi qui donne à ces enfants le droit de rester dans leur maison. À l'heure actuelle, ils n'ont pas ce droit en vertu de la loi. Notre mémoire comprend des observations sur la durée de l'ordonnance d'occupation exclusive pour des enfants ou un conjoint non-Indiens. Le projet de loi ne prévoit aucune limite. C'est d'intérêt public que ce facteur soit pris en considération par le juge, de manière à ne pas aliéner ce bien immobilier ou cette maison de la bande pendant des décennies, afin d'assurer un bon équilibre. C'est ce que nous disons.

Le sénateur Kochhar : Je ne comprends toujours pas. Nous nous soucions des enfants. Ils sont l'objectif primordial de tout le projet de loi. Nous sommes en train d'établir qui peut habiter dans une maison et qui n'en a pas le droit. Est-ce vraiment juste pour ces pauvres enfants?

M. Devlin : Le projet de loi donne un bien meilleur accès au système judiciaire pour les enfants qui vivent dans la réserve, dans leur maison familiale, par rapport à la situation actuelle. Il accorde beaucoup plus de latitude et de recours juridiques à ces enfants. Nous appuyons sans réserve cette partie du projet de loi. Si l'on pousse à l'extrême la logique du projet de loi, nous nous demandons si cela cadre avec les doctrines juridiques existantes relativement aux terres des réserves et si nous pourrions établir un meilleur équilibre dans cette situation. Il n'y a aucun doute que ce projet de loi vise à aider les enfants et qu'il renforce les droits de ces enfants en vertu de la loi, qu'ils soient Indiens ou non-Indiens.

Le sénateur Dyck : Je vous remercie pour vos exposés. Je poursuis au sujet de la collectivité et de la Commission canadienne des droits de la personne. Disons qu'une Indienne inscrite vivant dans une réserve divorce. Elle croit que la décision rendue par la

decision by the band and the chief that she has to leave. Can she file a human rights complaint against the band, since section 67 of the Canadian Human Rights Act has been removed, because she has been discriminated against on the basis of gender? If she is able to do so, will that remedy some of the situations with regard to the legislative aspect?

Mr. Langtry: The short answer is, yes, but not yet. There is the three-year transitional period under the repeal of section 67, which is until June 2011. There cannot be any complaints filed against a First Nations government. If we fast-forward to July 2011 and that scenario happened, then yes, one of the grounds of discrimination, amongst others, is gender. Therefore, if a woman felt that based on her gender she was being discriminated against by the First Nations government, she would be able to bring a complaint to the Canadian Human Rights Commission. I am not saying whether it will be successful but she would have standing to bring that complaint.

Senator Dyck: If we assume she is successful and there are a number of cases successful in a reasonable period of time, do we need a bill like Bill S-4 to fill that legislative gap?

Mr. Langtry: Once section 67 is repealed, the issue of access to housing may be applicable, whether it is a marital situation or is not. For example, some reinstated women are living off reserve because they were not allowed back on reserve. They might be able to bring a complaint that has nothing to do with the breakdown of a marriage.

Our view is that Bill S-4 addresses the human rights gap in that there is no provision currently for what happens with matrimonial property on reserve in the event of a breakdown of marriage or death of a spouse. The bill addresses that human rights gap, but again, the repeal of section 67 would address issues of housing, whether or not the issues relate to matrimonial property.

Mr. Devlin: The legislative gap still remains with respect to interests on a reserve. Bill S-4 creates new interests on a reserve. The exclusive occupation order is not something that currently exists under the Indian Act. I think that is a necessary thing to the extent that is required to override the land provisions of the Indian Act. My understanding of the Canadian Human Rights Act is that it does not address these proprietary interests on reserve, and that the Indian Act will still apply. We need Bill S-4 to address those interests.

The Chair: I have a question for you, Mr. Devlin. Does Bill S-4 apply to Aboriginal customary marriages?

Mr. Devlin: That is a good question. We addressed this issue partially in our brief. The act talks at this point about a spouse who is a married spouse. It also refers to common-law partners but it referentially incorporates the common-law partner definition from the Indian Act. The third kind of marriage that has been recognized in the common law by the Canadian courts is Aboriginal customary marriages.

bande et par le chef la force à partir. Peut-elle porter plainte contre la bande en invoquant les droits de la personne, depuis que l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne a été supprimé, parce qu'elle a subi de la discrimination au motif du sexe? Si elle a le droit de le faire, cela va-t-il remédier en partie à la situation du point de vue de la loi?

M. Langtry : En bref, la réponse est oui, mais pas encore. L'abrogation de l'article 67 prévoit une période de transition de trois ans qui va jusqu'à juin 2011. Aucune plainte ne peut être déposée contre un gouvernement d'une Première nation. Supposons qu'on est en juillet 2011 et que ce scénario arrive; alors, oui, l'un des motifs de discrimination, parmi d'autres, est le sexe. Par conséquent, si une femme estimait avoir subi de la discrimination de la part du gouvernement des Premières nations au motif de son sexe, elle serait en mesure de porter plainte à la Commission canadienne des droits de la personne. Je ne dis pas qu'elle aurait gain de cause, mais elle serait fondée à déposer cette plainte.

Le sénateur Dyck : Supposons qu'elle a gain de cause et qu'un certain nombre de plaignantes ont gain de cause au cours d'une période raisonnable; avons-nous alors besoin d'un projet de loi comme le S-4 pour combler cette lacune législative?

M. Langtry : Une fois l'article 67 abrogé, la question de l'accès au logement peut devenir applicable, que ce soit en situation de mariage ou autrement. Par exemple, certaines femmes réintégrées vivent hors réserve parce qu'on ne leur a pas permis de revenir dans la réserve. Elles pourraient alors déposer une plainte qui n'a rien à voir avec la rupture d'un mariage.

Nous sommes d'avis que le projet de loi S-4 remédie à une lacune en matière de droits de la personne parce qu'il n'existe actuellement aucune disposition régissant ce qu'il advient des biens matrimoniaux dans la réserve dans l'éventualité de la rupture du mariage ou du décès d'un conjoint. Le projet de loi remédie à cette lacune en matière de droits de la personne, mais je répète que l'abrogation de l'article 67 règle la question du logement, peu importe qu'il y ait un rapport avec les biens matrimoniaux.

M. Devlin : La lacune législative persiste pour ce qui est des intérêts dans une réserve. Le projet de loi S-4 crée de nouveaux intérêts dans une réserve. L'ordonnance d'occupation exclusive n'existe pas actuellement dans la Loi sur les Indiens. Je crois que c'est une disposition nécessaire dans la mesure où il faut outrepasser les dispositions de la Loi sur les Indiens relatives aux terres. Je crois comprendre que la Loi canadienne sur les droits de la personne ne traite pas de cet intérêt propriétaire dans la réserve et que la Loi sur les Indiens continuera de s'appliquer. Nous avons besoin du projet de loi S-4 pour traiter de ces intérêts.

La présidente : J'ai une question à vous poser, monsieur Devlin. Le projet de loi S-4 s'applique-t-il aux mariages coutumiers autochtones?

M. Devlin : C'est une bonne question. Nous en traitons en partie dans notre mémoire. Dans la loi, il est fait mention d'un conjoint qui est marié. La loi évoque aussi les conjoints de fait, mais elle intègre par renvoi la définition de conjoint de fait tirée de la Loi sur les Indiens. Le troisième type de mariage qui a été reconnu en common law par les tribunaux canadiens est le mariage coutumier autochtone.

There are three different kinds of marriages. It is possible that the customary marriages can be pulled into the common law definition under the Indian Act, which is incorporated referentially under Bill S-4.

In our brief, we have said that the definition of "spouse" should be broadened and consolidated, if you will, to include common-law relationships. That is one of the contributions from our Family Law Section, by the way. In that way, we will not have this bifurcation between married relationships and common-law relationships.

Even with respect to the definition we have here, we would have to read in Aboriginal customary marriages because we talk about a common-law partner, so long as the action is brought within one year of the relationship ending. I am not sure it is as clear as it can be.

The courts have been fairly open to acknowledging Aboriginal customary marriages; there is law in that regard. We also have recognized or married by the indigenous laws of the First Nation. We have that in the definitions we are advocating for "spouse." That is on page 4 of the bill in the English and page 4 or 5 in the French version.

Senator Baker: You have given us a good brief. This is excellent.

Mr. Devlin: Thank you.

The Chair: Therefore, it is covered as far as you can go, I guess.

Senator Mitchell: Thanks to all of you. Mr. Devlin, I also think this brief is excellent. I am struck by the number of what seem to be reasonable recommendations for amendments to the bill. It is not often that this government amends a bill.

Have you submitted this brief to the government in any official way and found out if they might be amenable to amending?

Ms. Schellenberg: We finalized the brief and sent it to the senators. I will forward copies to government officials, as well.

Senator Mitchell: Will you follow up with government to gauge whether there is some communication? Do you expect a response?

Ms. Schellenberg: Now that it is with Parliament, I do not expect a response from the government officials.

Senator Mitchell: Ms. Helgason, I think you talked about your work to develop guidelines for the kind of legislation that First Nations people might implement and develop themselves. That work sounds a lot like the kind of work that will be proposed for the centre of excellence.

Are you developing the guidelines under that rubric? Have you been requested to participate?

Ms. Helgason: No.

Il y a trois types de mariages. Il est possible que le mariage coutumier puisse être intégré à la définition du conjoint de fait de la Loi sur les Indiens, laquelle est intégrée par renvoi au projet de loi S-4.

Dans notre mémoire, nous disons qu'il faudrait élargir et consolider, si l'on peut dire, la définition de « conjoint » pour y inclure l'union de fait. En passant, c'est l'une des contributions de notre section du droit familial. De cette manière, nous n'aurions pas cette bifurcation entre les mariages et les unions de fait.

Même dans le cas de la définition que nous avons ici, il faudrait l'interpréter comme incluant le mariage coutumier autochtone, parce qu'il est question d'un conjoint de fait, pourvu que la poursuite soit intentée moins d'un an après la séparation des conjoints. Je ne suis pas certain que ce soit le plus clair possible.

Les tribunaux ont été assez ouverts pour ce qui est de reconnaître le mariage coutumier autochtone; il y a de la jurisprudence à cet égard. Nous avons aussi reconnu les couples mariés en application des lois autochtones de la Première nation. Nous avons cela dans les définitions du terme « conjoint ». C'est à la page 4 du projet de loi en anglais et à la page 4 ou 5 dans la version française.

Le sénateur Baker : Vous nous avez donné un bon mémoire. C'est excellent.

M. Devlin : Merci.

La présidente : Vous êtes donc allé aussi loin que vous le pouviez, je suppose.

Le sénateur Mitchell : Merci à vous tous. Monsieur Devlin, je trouve aussi que ce mémoire est excellent. Je suis frappé par le nombre de recommandations qui semblent raisonnables quant à des amendements au projet de loi. Cela n'arrive pas souvent que le gouvernement actuel amende un projet de loi.

Avez-vous présenté ce mémoire au gouvernement à titre officiel et savez-vous s'il est ouvert à l'idée d'y apporter des amendements?

Mme Schellenberg : Nous avons mis la dernière main au mémoire et l'avons envoyé aux sénateurs. J'en enverrai copie aux fonctionnaires gouvernementaux également.

Le sénateur Mitchell : Ferez-vous un suivi auprès du gouvernement pour évaluer si la communication passe bien? Attendez-vous une réponse?

Mme Schellenberg : Maintenant que le Parlement en est saisi, je ne m'attends pas à une réponse des fonctionnaires du gouvernement.

Le sénateur Mitchell : Madame Helgason, je pense que vous avez parlé de votre travail en vue d'élaborer des lignes directrices quant au régime législatif que les Premières nations pourraient élaborer et mettre en œuvre elles-mêmes. Cela ressemble au travail qui sera proposé pour le centre d'excellence.

Travaillez-vous à l'élaboration des lignes directrices sous cette rubrique? Vous a-t-on demandé d'y participer?

Mme Helgason : Non.

Senator Mitchell: Judging by that curt response, was that a problem?

Ms. Helgason: Not at all; we simply have not been engaged in terms of development or thinking about the idea of the centre of excellence.

In terms of our work, we necessarily concentrate on the framework of the Canadian Human Rights Act. With numerous employers and service providers, the commission encourages employers and service providers to have their own internal systems for resolving disputes, and preventing and managing disputes before they escalate into a complaint, which can become a litigious matter. That goes for non-Aboriginal and Aboriginal organizations.

More recently, we have undertaken work with First Nation communities themselves to develop processes to resolve human rights disputes before they come as a complaint to the commission, and processes that hopefully respect the unique cultural laws and values of those First Nations communities that choose to undertake that path.

In response to your question, no we have not been engaged to this point in that kind of work to resolve matrimonial real property issues. However, it does sound reflective of this centre of excellence idea.

Senator Mitchell: There might be synergies there.

Something is implicit in a lot of what everyone has been saying, and explicit in Mr. Devlin's presentation. It is explicit here on page 9 of your brief. You suggest that the government should provide adequate funding and other supports for First Nations to allow them to create and implement their own MRP legislation.

None of this work means anything if First Nations communities and organizations do not have the money to develop a piece of legislation like this. Do you have an assessment of that problem? Are you speaking from some sense of experience you have in the question of capacity?

Mr. Devlin: On page 24, our submission also talks about the access to justice if the provisional federal rules come into play. Several of our members have commented on the fact that, in rural and distant reserves, access to justice is a huge issue; judges and Crowns fly in from time to time.

The bill contemplates emergency protection orders and that kind of thing in situations of family violence, but it can take a month or two before one sees a judge to obtain that order. Similarly, if they are dealing with division of matrimonial property of any sort on reserve, they have to be able to get in front of the court. Having access to that court will be a real challenge.

I think that resourcing is an issue, both with the provisional federal rules and then with developing their own MRP.

Le sénateur Mitchell : Vous donnez une réponse sèche; y avait-il un problème?

Mme Helgason : Pas du tout; nous n'avons tout simplement pas participé à l'élaboration ou à la réflexion portant sur le centre d'excellence.

Dans le cadre de notre travail, nous nous concentrons nécessairement sur le cadre de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La commission traite avec de nombreux employeurs et fournisseurs de services et les encourage à établir leurs propres systèmes internes de résolution de conflits et de prévention et de gestion des différends avant qu'ils ne débouchent sur une plainte, ce qui peut se transformer en affaire litigieuse. Cela vaut aussi bien pour les organisations autochtones que non autochtones.

Récemment, nous avons commencé à travailler avec les collectivités des Premières nations elles-mêmes pour élaborer des processus de résolution des conflits en matière de droits de la personne avant qu'ils ne donnent lieu à une plainte auprès de la commission, des processus qui, espérons-le respectent les lois et les valeurs culturelles des communautés des Premières nations qui choisissent d'adhérer à cette voie.

En réponse à votre question, nous n'avons pas entrepris jusqu'ici de travail pour résoudre les questions relatives aux biens immobiliers matrimoniaux. Toutefois, cela semble participer de cette idée d'un centre d'excellence.

Le sénateur Mitchell : Il y a peut-être là des synergies.

Il y a quelque chose d'implicite dans les propos de tous les intervenants et d'explicite dans l'exposé de M. Devlin, notamment à la page 9 de votre mémoire. D'après vous, le gouvernement devrait fournir un financement suffisant et d'autres mesures de soutien aux Premières nations pour leur permettre d'élaborer et de mettre en œuvre leurs propres lois concernant les BIM.

Tout ce travail ne servira à rien si les communautés et les organisations des Premières nations n'ont pas les ressources financières pour élaborer une mesure législative pertinente. Quelle est votre analyse de ce problème? Vos propos s'appuient-ils sur votre expérience concrète en matière de capacité?

M. Devlin : À la page 24, notre mémoire aborde aussi la question de l'accès au système judiciaire advenant l'entrée en vigueur des règles fédérales provisoires. Plusieurs de nos membres ont fait valoir que dans les réserves éloignées et rurales, l'accès à la justice est un énorme problème. Des juges et des procureurs de la Couronne s'y rendent par avion périodiquement.

Le projet de loi prévoit des ordonnances de protection d'urgence et d'autres mesures dans les cas de violence familiale, mais un mois ou deux peut s'écouler avant que l'on puisse obtenir une telle ordonnance d'un juge. De la même manière, lorsqu'il est question de répartir les biens matrimoniaux dans une réserve, il faut obtenir une décision du tribunal. Or, l'accès à ce tribunal peut poser un véritable défi.

À mon avis, le manque de ressources fait problème, en ce qui a trait aux règles fédérales provisoires ainsi qu'à l'élaboration par les Autochtones de leurs propres mesures législatives à l'égard des BIM.

Senator Dyck: I was looking at the Canadian Bar Association's concluding paragraph. You essentially say that this bill is an important step forward:

... the implications of Bill S-4 over inherent rights of self-government and over First Nations citizens and reserve lands call for in-depth consultation before the Bill proceeds further in the legislative process.

You suggest that the bill "requires improvement and further consultation before moving forward."

How do you see this bill moving forward in terms of revision and consultation? Should they be done at the same time, or should we undertake more consultation first? How do you envision that process?

Mr. Devlin: Ultimately, I will leave to the First Nations themselves the right of informing the government about the assessment of whether there has been adequate consultation or if they are satisfied with the level of consultation. The Canadian Bar Association ought not to comment on that issue.

We make the recommendation as a result of the positions we have seen taken by several of the First Nation organizations with respect to Bill S-4 and its predecessors in the Commons.

We want to provide helpful ways in which the bill can be, as I said earlier, tweaked to better acknowledge existing public policies. That is what we have offered you.

Whether you take a revised version of the bill to consult with First Nations or whether you consult with them first to determine if they like some of the amendments we suggest is in your hands.

Senator Baker: I congratulate you on your brief. We will review it.

An important factor in this bill is the initial emergency *ex parte* orders that may be given under this act. Bill S-4 addresses the emergency. You asked, as has practically every witness who appeared before the committee, how we will access lawyers to carry out this *ex parte* process — to appear before a judge and obtain a judge's order regarding the emergency situation in the home.

Your recommendation encourages the federal government to commit resources to carry out implementation of the bill. It says: "to allow legal aid plans to provide specialized lawyers knowledgeable in family and Aboriginal law for eligible clients. . . ." That is a wonderful suggestion.

Do you refer to the provincial legal aid plan or do you refer to another plan you have in mind whereby the federal government will step in to provide attorney general rates to prospective lawyers, which will be better than legal aid rates? If you refer to the existing legal aid plan, how can the federal government provide that plan when the provinces operate the legal aid plan

Le sénateur Dyck : Je lisais à l'instant le paragraphe de conclusion de l'Association du Barreau canadien. Vous affirmez essentiellement que ce projet de loi est un grand pas en avant :

[...] les répercussions du projet de loi S-4 à l'égard du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et pour les terres des réserves et les citoyens des Premières nations exigent que l'on tienne des consultations approfondies avant d'aller plus loin dans le processus législatif.

Selon vous, le projet de loi « nécessite des améliorations et une consultation plus poussée avant d'aller plus loin ».

Comment envisagez-vous la révision et les consultations pertinentes? Ces deux exercices devraient-ils être effectués en même temps, ou devrions-nous entreprendre d'abord des consultations plus approfondies? Comment entrevoyez-vous ce processus?

M. Devlin : En bout de ligne, je vais laisser aux Premières nations elles-mêmes le droit d'informer le gouvernement de leur analyse, quant à savoir si les consultations ont été suffisantes ou si elles en sont satisfaites. L'Association du Barreau canadien ne devrait pas faire de commentaires sur cette question.

Nous faisons cette recommandation à la suite des positions adoptées par plusieurs organisations des Premières nations à l'égard du projet de loi S-4 et de ses versions précédentes à la Chambre des communes.

Nous voulons offrir des suggestions utiles quant à la façon dont le projet de loi pourrait être peaufiné, comme je l'ai dit tout l'heure, afin de mieux tenir compte des politiques gouvernementales existantes. Voilà ce que nous vous avons proposé.

Quant à savoir s'il y a lieu de soumettre une version révisée du projet de loi aux Premières nations ou de les consulter d'abord pour déterminer si elles sont favorables à certains des amendements que nous proposons, la décision vous appartient.

Le sénateur Baker : Je vous félicite de votre mémoire. Nous allons l'examiner.

Un élément important de ce projet de loi concerne les ordonnances initiales d'urgence *ex parte* qui peuvent être émises. Le projet de loi S-4 vise les situations d'urgence. Comme presque tous les témoins qui ont comparu devant nous vous vous demandez comment on aura accès aux avocats pour mener à bien ce processus *ex parte* — pour comparaître devant un juge et obtenir de sa part une ordonnance de protection en cas de situation d'urgence dans une famille.

Votre recommandation encourage le gouvernement fédéral à consacrer des ressources à la mise en œuvre du projet de loi. Je vous cite : « pour permettre aux régimes d'aide juridique de fournir des avocats spécialisés compétents en droit de la famille et en droit des Autochtones aux clients admissibles [...] » C'est une suggestion formidable.

Faites-vous référence aux régimes d'aide juridique provinciaux, ou avez-vous en tête un autre régime par lequel le gouvernement fédéral interviendrait pour assurer aux avocats intéressés des honoraires fixés par le procureur général, autrement dit des honoraires plus élevés que ceux versés par un régime d'aide juridique? Si vous faites référence aux régimes d'aide juridique

and make the decisions? The federal government does not approve money for the plan; it only cost-shares the plan at the end of the year.

Mr. Devlin: I will not comment on the rates between federal and provincial legal aid.

We do not go as far as to encourage a standalone legal aid process. Prior to that recommendation on page 10, we talk about a greater financial commitment from the federal government to provincial and territorial legal aid systems. There is a financial contribution by the federal government to the provincial system. That is a good start. Whether the federal government chooses to have its own legal aid system is a different matter for a different day.

The Chair: Honourable senators, that concludes this panel. We will continue our next panel with Minister Strahl. I thank our witnesses for appearing.

For the final leg of our hearing, we have the pleasure of having Minister Strahl this afternoon, together with his officials. The minister will make an address to us before there are questions.

Hon. Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency: Thank you, chair, for the opportunity to address the committee as you conclude your full day of hearings on Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

[Translation]

I appreciate the committee's longstanding attention to this issue and your concern about the impacts, particularly for Aboriginal women and children, arising from the lack of legislation in this area.

[English]

This committee is well versed in the complexities of on-reserve matrimonial interests and property rights. The review of Bill S-4 has enabled committee members to sharpen further this knowledge by hearing from a number of witnesses today, and the parliamentary secretary and officials from the departments of Justice Canada and Indian and Northern Affairs Canada earlier this month. The parliamentary secretary outlined the process that led to the development of the bill, including the consultations that informed the bill itself and how it was crafted to respond to the input we received.

Furthermore, the solution put forward in Bill S-4 is informed by several authoritative reports and studies, and more than 100 consultation and engagement sessions. Standing committees, both

existants, comment le gouvernement fédéral peut-il intervenir puisque ce sont les provinces qui en assument la gestion et qui prennent les décisions? Le gouvernement fédéral n'approuve aucun financement pour ces régimes; il en partage uniquement les coûts à la fin de l'exercice.

M. Devlin : Je m'abstiendrai de tout commentaire sur les honoraires des mécanismes d'aide fédéraux et provinciaux.

Nous n'allons pas jusqu'à préconiser un processus d'aide juridique autonome. Avant cette recommandation, à la page 10, nous abordons la question d'une contribution financière accrue de la part du gouvernement fédéral aux régimes d'aide juridique provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral apporte déjà une contribution financière aux systèmes provinciaux, ce qui est un bon départ. Quant à savoir si le gouvernement fédéral devrait opter pour avoir son propre régime d'aide juridique, c'est une autre question pour un autre jour.

La présidente : Honorables sénateurs, voilà qui met fin aux discussions de ce groupe. Nous allons poursuivre avec notre prochain groupe, en compagnie du ministre Strahl. Je remercie nos témoins d'avoir accepté de comparaître.

Pour la dernière portion de notre séance, nous accueillons cet après-midi le ministre Strahl, accompagné de ses collaborateurs. Le ministre prononcera une allocution avant de répondre aux questions.

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord : Madame la présidente, je vous remercie de me permettre de m'adresser au comité au moment où vous concluez votre jour complet d'audiences sur le projet de loi S-4, la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves des Premières nations et les droits et intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

[Français]

J'apprécie l'attention de longue date que le comité prête à cette question ainsi que votre préoccupation à l'endroit des impacts, notamment pour les femmes et les enfants autochtones, découlant de l'absence de législation dans ce domaine.

[Traduction]

Ce comité est versé dans les complexités des droits de propriété et des intérêts matrimoniaux dans les réserves. L'examen du projet de loi S-4 a permis aux membres du comité d'affiner davantage cette connaissance en écoutant un certain nombre de témoins aujourd'hui, ainsi que le secrétaire parlementaire et des fonctionnaires des ministères de la Justice Canada et des Affaires indiennes et du Nord canadien plus tôt ce mois-ci. Le secrétaire parlementaire a décrit le processus qui a conduit à l'élaboration du projet de loi, y compris les consultations qui ont nourri le projet de loi lui-même, et la manière dont ce dernier a été rédigé pour répondre aux commentaires reçus.

De plus, la solution proposée dans le projet de loi S-4 a été élaborée à la suite de plusieurs études et recherches exhaustives et plus de 100 séances de consultation. Les comités permanents des

here and in the other place, have called for immediate action. Other domestic and international bodies have studied the issue and consistently recommended legislative action.

Today, I want to focus on the strength of Bill S-4, which I think is the concept of balance. In my view, the key strength of Bill S-4 is the balance it strikes on two key points. First, Bill S-4 balances the collective rights of First Nations with adequate legal protection for individuals; and second, Bill S-4 provides an immediate solution, while establishing a mechanism that enables First Nations to design and implement solutions that meet their particular circumstances and traditions.

[Translation]

Today, I will discuss each of these points and then answer any questions that committee members may have.

[English]

The collective interest is fundamental to the identity of many First Nations. This interest is particularly true when it comes to reserve lands. Few Canadians fully appreciate the importance First Nations place on collective property interests because our laws tend to focus on individual rights.

The Indian Act and many other laws, however, are designed to recognize, accommodate and protect collective interests. Private ownership of most First Nations lands, for instance, is expressly prohibited. Most reserve lands are communally owned and managed in trust.

Individual rights, of course, are also important; and Canadian law recognizes and protects the rights of all citizens, regardless of whether they live on or off reserve. When it comes to MRP, however, current laws do not protect the individual rights of spouses and common-law partners who live on reserve. Bill S-4 addresses this problem and ensures equity in protecting MRP rights and interests of all citizens.

Madam Chair, Bill S-4 also strikes a practical balance between individual rights and collective interests. If an individual's MRP rights or interests are denied, Bill S-4 will enable that person to seek recourse in a way that does not harm the collective interests of the First Nation.

The proposed legislation clearly states that it is not intended to affect the title to the lands or to change the status of collective reserve lands. For instance, a non-member cannot use Bill S-4 to acquire ownership of, or title to, reserve lands. In cases that touch

deux Chambres ont demandé à ce que des mesures immédiates soient prises à ce sujet. Des organismes nationaux et internationaux se sont également penchés sur la question et ont tous recommandé des mesures législatives.

Aujourd'hui, je désire me concentrer sur le point fort du projet de loi S-4, à savoir le concept d'équilibre. À mes yeux, l'une des principales forces du projet de loi S-4 est l'équilibre qu'il crée entre deux points importants. En premier lieu, le projet de loi S-4 trouve le juste milieu entre les droits collectifs des Premières nations et la protection juridique adéquate des personnes; en second lieu, le projet de loi S-4 fournit une solution immédiate tout en établissant un mécanisme qui permet aux Premières nations de concevoir et d'appliquer des solutions qui tiennent compte de leurs circonstances et de leurs traditions particulières.

[Français]

Aujourd'hui, j'aborderai chacun de ces points puis je m'efforcerai de répondre à toutes les questions que les membres du comité pourraient se poser.

[Traduction]

Les intérêts collectifs font partie intégrante de l'identité de nombreuses Premières nations. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les terres des réserves. Peu de Canadiens comprennent pleinement l'importance que les Premières nations accordent aux intérêts collectifs en matière de propriété, parce que nos lois ont tendance à privilégier les droits de propriété des particuliers.

La Loi sur les Indiens et de nombreuses autres lois, cependant, sont conçues pour reconnaître, accommoder et protéger les intérêts collectifs. La propriété privée d'une grande partie des terres des Premières nations, par exemple, est formellement interdite. La plupart des terres des réserves appartiennent aux communautés et sont gérées en fiducie.

Les droits des particuliers, bien entendu, sont également importants. Et la loi canadienne reconnaît et protège les droits de tous les citoyens, qu'ils habitent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. En ce qui a trait aux BIM, cependant, la législation actuelle ne protège pas les droits individuels des époux et des conjoints de fait qui habitent dans les réserves. Le projet de loi S-4 réglerait ce problème et assurerait l'équité en matière de droits et intérêts des BIM pour tous les citoyens.

Madame la présidente, le projet de loi S-4 trouve aussi le juste milieu entre les droits individuels et les intérêts collectifs. Si les droits ou les intérêts des BIM d'une personne n'étaient pas reconnus, le projet de loi S-4 permettrait à cette personne d'utiliser un mécanisme de recours d'une manière qui n'est pas préjudiciable aux intérêts collectifs d'une Première nation.

La loi proposée stipule clairement qu'elle ne vise pas à modifier le droit détenu sur les terres ou à changer le statut des terres des réserves collectives. Par exemple, un non-membre ne pourrait pas utiliser le projet de loi S-4 pour acquérir la propriété de terres de

on these issues, however, Bill S-4 also includes provisions to ensure that First Nation counsel can make representations to the court about relevant cultural, social and legal matters.

Bill S-4 also balances the need for an immediate solution to the lack of protection with the need to provide First Nations with a legal mechanism to design and implement MRP regimes that meet their particular circumstances. Providing solutions for both these needs is crucial. Aboriginal women and children, in particular, need the immediate protection that the bill can provide. At the same time, the bill recognizes that First Nations may want to develop their own laws in this area — many of them already are well on the way to doing that — ones that reflect their cultures and traditions.

Bill S-4 also offers a focused solution that complements the Government of Canada's larger strategy on issues that affect First Nations. I encourage members of this committee to consider Bill S-4 in the context of initiatives that protect individual rights on reserve, provide gender equality and combat family violence.

For example, I have had the pleasure to introduce a number of bills in recent months, and Bill C-3, the gender equity in Indian registration act, is one of them. It is another example where we address a key issue of gender inequity and try to avoid a legislative vacuum in British Columbia particularly.

Without this important legislation, a key section of the Indian Act dealing with entitlement to registration will cease to have legal effect in British Columbia and it will have serious consequences. Without legislation in place, approximately 3,000 people per year will be denied the right to register for Indian status and to access the associated benefits.

As the committee knows, residents of all First Nations communities will soon enjoy the same protections afforded other citizens under the Canadian Human Rights Act. Two years ago, this committee reviewed and endorsed Bill C-21, which eliminated the exemption shielding First Nations from the full effect of the act.

[Translation]

Bill S-4 would inspire further progress on rights protection for residents of First Nation communities.

[English]

This government continues to address other issues affecting Aboriginal people finding themselves in vulnerable circumstances. For example, to help First Nation families in crisis, Indian and Northern Affairs Canada provides more than \$11 million each year to a network of some 41 shelters across the country. Each

réserve, ou le droit détenu sur ces dernières. Dans les cas qui touchent ces questions, cependant, le projet de loi S-4 prévoit aussi des dispositions visant à garantir que le conseil de la Première nation puisse présenter des observations au tribunal sur des questions culturelles, sociales et juridiques pertinentes.

Le projet de loi S-4 établit un équilibre entre la nécessité de trouver une solution immédiate au manque de protection et celle de fournir aux Premières nations un mécanisme juridique pour concevoir et mettre en œuvre des régimes pour les BIM qui tiennent compte de leurs circonstances particulières. Il est essentiel de proposer des solutions pour répondre à ces deux besoins. Les femmes et les enfants autochtones, en particulier, ont besoin de la protection immédiate que le projet de loi peut offrir. Par ailleurs, le projet de loi reconnaît que les Premières nations pourraient souhaiter élaborer leurs propres lois dans ce domaine, des lois qui reflètent leurs cultures et leurs traditions.

Le projet de loi S-4 offre une solution bien ciblée qui complète la stratégie plus vaste du gouvernement du Canada sur les questions qui touchent les Premières nations. J'encourage les membres de ce comité à examiner le projet de loi S-4 dans le contexte des initiatives qui visent à protéger les droits individuels dans les réserves, à assurer l'égalité entre les sexes et à combattre la violence familiale.

Par exemple, j'ai eu le plaisir de présenter un certain nombre de projets de loi ces derniers mois, et le projet de loi C-3, la Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, est l'un d'eux. Il s'agit là d'un autre dossier dans lequel nous abordons une question importante relative à l'inégalité entre les sexes et essayons d'éviter un vide législatif en Colombie-Britannique.

Sans cette importante mesure législative, un article clé de la Loi sur les Indiens portant sur le droit à l'inscription cessera d'être en vigueur en Colombie-Britannique et cela pourrait avoir de graves conséquences. Sans une loi en place, quelque 3 000 personnes chaque année se verront refuser le droit de s'inscrire au registre des Indiens et d'avoir accès aux avantages qui s'y rattachent.

Comme les membres du comité le savent, les résidents de toutes les communautés des Premières nations jouiront bientôt des mêmes protections que celles offertes aux autres citoyens du pays en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il y a deux ans, ce comité a examiné et endossé le projet de loi C-21, qui a supprimé l'exemption protégeant les Premières nations contre le plein effet de la loi.

[Français]

Le projet de loi S-4 devrait susciter d'autres progrès dans le domaine de la protection des droits des résidents des communautés des Premières nations.

[Traduction]

Le gouvernement continue de régler les autres questions qui touchent les Autochtones se trouvant dans une position vulnérable. Pour aider les familles des Premières nations en crise, Affaires indiennes et du Nord Canada fournit plus de 11 millions de dollars chaque année à un réseau de 41 refuges.

year, approximately 1,900 women and 2,300 children avail themselves of those services under the department's Family Violence Prevention Program.

I was also pleased to see Bill S-11, the safe drinking water for First Nations act, introduced last week in the Senate. This bill is another example of how we continue to work with First Nations, Aboriginal organizations, the provinces and territories to make progress on a wide range of issues, from on-reserve child and family services, education, drinking water and economic development to human rights issues.

Bill S-4 must be seen for what it is. It is an important component of a multi-faceted strategy to remove the obstacles that prevent Aboriginal people from participating fully in Canada's prosperity.

Members of this committee recognize that the MRP legislative gap has persisted for far too long. As parliamentarians, we all have an obligation, I believe, to move forward with an effective solution. I am pleased to see that a growing number of Canadians, including parliamentarians, support Bill S-4. I believe the reason for this support is simple: Bill S-4 offers a comprehensive and carefully balanced solution to the issue that has been raised.

I thank you, chair and members of this committee, who, over the years, have been strong supporters of the need for a legislative solution to the issue of matrimonial real property on reserves. As you heard earlier today from National Chief Betty Ann Lavallée, Bill S-4 is a positive step in recognizing the dignity of the person, which is sometimes lost in debate. We should not lose that dignity because for a number of years, it has been one of the key thoughts behind the interest of this committee in seeing this bill pushed to conclusion. It has been part of the consultation process that we have had to date.

[Translation]

I hope that members of the committee will endorse Bill S-4 wholeheartedly so that we can see this legislative solution implemented across the country.

[English]

The Chair: Thank you, Mr. Minister. We will go to questions.

Are you satisfied with the consultative process and how it went in preparation of this bill? Do you think that it was full on and that people were satisfied? Many witnesses today talked about that process and about the various community dispute resolution mechanisms.

I asked another witness about that who said that it would be difficult under this bill. I am sure there was consultation. Could you enlighten us?

Chaque année, quelque 1 900 femmes et 2 300 enfants accèdent à des services dans le cadre du Programme pour la prévention de la violence familiale du ministère.

J'ai aussi été très heureux d'assister à la présentation du projet de loi S-11, la Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières nations au Sénat la semaine dernière. Il s'agit là d'un autre exemple de la manière dont ce gouvernement continue de travailler avec les Premières nations, les organisations autochtones, ainsi que les provinces et les territoires pour réaliser des progrès sur un vaste éventail de questions, qui vont des services à l'enfance et à la famille dans les réserves au développement économique, en passant par l'éducation et la gestion de l'eau potable, le développement économique et les droits de la personne.

Le projet de loi S-4 doit être vu pour ce qu'il est. C'est un volet important d'une stratégie à multiples facettes visant à supprimer les obstacles qui empêchent les peuples autochtones de participer pleinement à la prospérité du Canada.

Les membres de ce comité reconnaissent que le fossé législatif en matière de BIM a perduré trop longtemps. En notre qualité de parlementaires, nous avons tous, à mon avis, une obligation de proposer une solution efficace. Je suis heureux de constater qu'un nombre grandissant de Canadiens, y compris des parlementaires, appuient le projet de loi S-4. Je crois que la raison en est fort simple : le projet de loi S-4 offre une solution globale et soigneusement équilibrée.

Je désire vous remercier, madame la présidente ainsi que les membres de ce comité; au fil des ans, vous avez été de solides défenseurs du besoin d'élaborer une solution législative à la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Comme vous l'a dit plus tôt aujourd'hui la chef nationale Betty Ann Lavallée, le projet de loi S-4 est une étape positive vers la reconnaissance de la dignité de la personne, que l'on a parfois perdu de vue dans le débat. Il ne faut pas oublier cet aspect car pendant de nombreuses années, cette quête de dignité a été l'un des motifs fondamentaux qui a animé la volonté du comité de voir le projet de loi arriver à terme. Cela a été une partie importante du processus de consultation que nous avons mené jusqu'à maintenant.

[Français]

J'espère de tout coeur que les membres du comité endosseront le projet de loi S-4 afin que nous puissions voir cette solution législative mise en œuvre dans tout le pays.

[Traduction]

La présidente : Merci, monsieur le ministre. Nous allons passer aux questions.

Êtes-vous satisfait du processus consultatif et de la façon dont il s'est déroulé en prévision de ce projet de loi? Pensez-vous qu'il a été complet et que les gens ont été satisfaits? De nombreux témoins nous ont parlé aujourd'hui de ce processus et des divers mécanismes communautaires de règlement des différends.

Un autre témoin que j'ai interrogé à ce sujet m'a dit que des difficultés surviendraient advenant l'adoption du projet de loi. Je suis sûre qu'il y a eu des consultations. Pouvez-vous nous éclairer?

Mr. Strahl: Certainly; I might ask officials to expand on this area as well.

There was an extensive process of consulting on this bill. I mentioned that more than 100 meetings were held across the country. We welcomed input both at these meetings held in every corner of the country and on a website. That website allowed people to give input from wherever they were located.

We also engaged a special representative to travel the country and make recommendations. I believe that 30 of her 33 recommendations were incorporated into the bill to reflect the consultations. It was an honest effort to listen to those concerns and to address them in the bill.

In the end, we legislators are compelled to react to this obvious gap in the legislation. It is a little bit like Bill C-21. I heard some of the same arguments. Is the consultation enough? One can always argue that we could have more consultation. We can always do more but after a number of years, we have to act. In this case, we have to act, and we have more responsibility to act. During Bill C-21, we said that everyone in the country is covered under the Canadian Human Rights Act except for First Nations living on reserves. After 20 years or so, the question is: How long does this exemption last? We addressed that issue and this committee addressed it. We likely heard some of the same concerns, such as whether there was enough consultation. We did not go to every reserve because there are 600 or so across Canada, but we held many meetings.

We received recommendations that helped to improve the bill, I believe. More importantly, we ended up with a bill that, as I said at the start, balances both the individual rights and the collective rights, which is important and recognized. We need to ensure the sanctity of reserve land and that it is held communally in trust for future generations. We need to ensure that First Nations have the opportunity to draft, craft and develop their laws based on their culture and traditions, and that we are respectful of that. First Nations will be able to bring that into the legislative package. Currently, without this bill, we would be left with a strange position. A First Nation can develop its own code, and that is wonderful, but I cannot recognize it, the courts cannot recognize it and no one can recognize it. This bill will allow us to move ahead with what I think is a perfect resolution. First Nations have developed a matrimonial property rights regime that will work for them and their people, and I want to be able to recognize it.

M. Strahl : Certainement, et je demanderai peut-être à mes collaborateurs de fournir davantage de détails à ce sujet.

Ce projet de loi a fait l'objet d'un large processus de consultation. J'ai mentionné que plus d'une centaine de réunions ont eu lieu dans tout le pays. Nous avons accueilli favorablement tous les commentaires à l'occasion de ces réunions tenues dans toutes les régions du pays et sur un site web. Ce site web permettait aux gens de s'exprimer où qu'ils soient.

Nous avons aussi embauché une représentante spéciale que nous avons chargée de parcourir le pays et de nous soumettre des recommandations. Je crois que 30 de ses 33 recommandations ont été intégrées au projet de loi afin de refléter la rétroaction découlant des consultations. Cela participait d'un effort honnête pour se mettre à l'écoute des préoccupations et y répondre dans le projet de loi.

Au bout du compte, en tant que législateurs, nous devons réagir à ce vide législatif flagrant. C'est un petit peu la même chose que dans le cas du projet de loi C-21. J'ai entendu certains des mêmes arguments. Y a-t-il eu suffisamment de consultations? On peut toujours dire qu'il y aurait pu y avoir davantage de consultations. On peut toujours en faire plus, mais après un certain nombre d'années, il faut agir. En l'occurrence, nous devons agir; nous avons l'ultime responsabilité d'agir. Lors du débat sur le projet de loi C-21, nous avons affirmé que tous les citoyens du pays étaient couverts par la Loi canadienne sur les droits de la personne, à l'exception des membres des Premières nations vivant dans les réserves. Après une vingtaine d'années, la question se pose : pendant combien de temps cette exemption sera-t-elle valable? Nous avons étudié cette question, tout comme votre comité. Nous avons vraisemblablement entendu certaines des mêmes préoccupations, notamment à savoir s'il y avait eu suffisamment de consultations. Nous ne sommes pas allés dans toutes les réserves car il y en a environ 600 disséminées dans tout le Canada, mais nous avons tenu de nombreuses réunions.

Nous avons reçu des recommandations qui, à mon avis, ont contribué à améliorer le projet de loi. Chose plus importante, nous avons élaboré au bout du compte un projet de loi qui, comme je l'ai dit au début de mon intervention, trouve le juste milieu entre les droits individuels et les intérêts collectifs, ce qui est important et reconnu. Nous devons garantir le caractère sacré des terres de réserves et garantir qu'elles soient maintenues en fiducie par la communauté pour les générations futures. Nous devons faire en sorte que les Premières nations aient la possibilité d'élaborer et de diriger leurs lois en fonction de leur culture et de leurs traditions, et nous devons respecter cela. Les Premières nations pourront intégrer ces éléments dans leurs mesures législatives. À l'heure actuelle, à défaut de l'adoption de ce projet de loi, nous nous retrouverions dans une curieuse position. Une Première nation peut élaborer son propre code, ce qui est formidable, mais je ne peux le reconnaître, pas plus que les tribunaux ou qui que ce soit d'autre. Le projet de loi nous permettra d'aller de l'avant avec ce que j'estime être une solution parfaite. Les Premières nations ont élaboré un régime de droits immobiliers matrimoniaux qui fonctionnera pour elles et pour leur peuple, et je veux pouvoir le reconnaître.

Right now, I do not have the legal authority to recognize even that it exists, which is a shame. I would love to be able to say to those who have gone through a process and had it ratified that I am with them all the way. However, I have no authority under this bill to amend it, to change it or to put my stamp on it. It will be 100-per-cent Aboriginal, and I will be able to salute them for their good work. We will be able to recognize that work when this proposed legislation is in place.

The Chair: Before I turn it over to my deputy chair, I bring to your attention a recommendation from the Canadian Bar Association today, "that the federal government provide adequate funding and other supports to First Nations to allow them to create and implement their own MRP legislation under Bill S-4."

Do you have a comment, sir?

Mr. Strahl: We think there will be an advantage in having a centre of excellence of some sort to take advantage of some of the work that has been done and will be done after this bill becomes law. There will be common themes and individual and culturally sensitive approaches to the issue. Many issues that need to be dealt with can take advantage of this work rather than reinvent the wheel every time. Dealing through a centre of excellence, which we intend to fund, will help to determine best practices and how we can make this bill work. It will help First Nations to walk through the process. The centre will be a great resource for them.

I do not think the resource issue is the crux of the issue. The Canadian Bar Association will say frequently that we can always throw more resources at the issue, but it is not clear to us or to me that it should be in this bill. Some portions can be addressed at the legislative stage and other parts will have to be addressed as we go through the ratification process. I do not think it is an issue in developing the legislative option.

The Chair: Thank you for the clarification.

Senator Jaffer: Minister Strahl, I sat on this committee when we prepared the report. Obviously, my bias is to have something in place for Aboriginal women. I commend you for a start but the challenges that we have heard and read about raise many questions. This bill is such an important piece of legislation. I feel that before it even passes through Parliament, the women will not have a chance to have this legislation implemented. I see this bill raising the expectations of many Aboriginals while they still have the sense of being let down.

I will take my province, B.C., as an example. Why do the reserves not use provincial law? My real angst about this bill, Minister Strahl, is that it creates two different types of rights — rights for Aboriginal women, which I believe are much inferior, and rights for me. Under rights of occupancy, they have 90 days under this bill

À l'heure actuelle, je ne possède pas l'autorité juridique de reconnaître ne serait-ce que son existence, ce qui est une honte. Je serais ravi de pouvoir dire à ceux qui se sont engagés dans un processus et qui l'ont ratifié que je les appuie sans réserve. Toutefois, en vertu de ce projet de loi, je n'ai aucun pouvoir pour le modifier, le changer ou signifier mon approbation. Ce régime sera à 100 p. 100 autochtone, et je serai en mesure de saluer ses artisans pour leur bon travail. Nous aurons la possibilité de reconnaître ce travail lorsque la mesure proposée sera en place.

La présidente : Avant de céder la parole à mon vice-président, j'attire votre attention sur une recommandation présentée aujourd'hui par l'Association du Barreau canadien : « que le gouvernement fédéral fournisse un financement adéquat et d'autres mesures de soutien aux Premières nations pour leur permettre de créer et de mettre en œuvre leurs propres mesures législatives à l'égard des BIM en vertu du projet de loi S-4. »

Avez-vous un commentaire, monsieur?

M. Strahl : Nous pensons qu'il sera avantageux d'avoir un centre d'excellence quelconque pour tirer parti de certains travaux qui ont été et qui seront effectués après l'adoption du projet de loi. Des thèmes communs et des approches individuelles et adaptés à la réalité culturelle s'articuleront autour de ce dossier. Un grand nombre des questions qu'il faudra régler pourront bénéficier de ces travaux au lieu de réinventer la roue à chaque fois. Par l'entremise d'un centre d'excellence, que nous avons l'intention de financer, nous pourrions déterminer les meilleures pratiques à adopter et décider comment nous pourrions assurer le bon fonctionnement des dispositions du projet de loi. Cela aidera les Premières nations à cheminer dans le processus. Ce centre constituera pour elles une ressource importante.

Je ne pense pas que la question des ressources soit au cœur du dossier. L'Association du Barreau canadien est fréquemment d'avis que l'on peut toujours injecter davantage de ressources dans ce dossier, mais il n'est pas évident pour nous ou pour moi qu'il devrait en être ainsi dans le contexte du présent projet de loi. Certains éléments peuvent être réglés au niveau législatif et pour d'autres, il nous faudra passer par un processus de ratification. Je ne pense pas que cela pose un problème pour ce qui est d'élaborer une option législative.

La présidente : Merci de cette précision.

Le sénateur Jaffer : Ministre Strahl, j'ai siégé au comité au moment de la rédaction du rapport. Évidemment, ce qui m'intéresse particulièrement, c'est le sort des femmes autochtones. Je vous félicite pour ce point de départ, mais les problèmes dont nous avons pris connaissance suscitent bien des questions. Le projet de loi est une mesure législative de la plus haute importance. Avant même qu'il ne soit adopté par le Parlement, j'ai le sentiment que les femmes n'auront pas la possibilité de bénéficier de sa mise en œuvre. À mon avis, ce projet de loi accroît les attentes de nombreux autochtones qui ont simultanément le sentiment d'être abandonnés.

Je vais prendre à titre d'exemple ma province, la Colombie-Britannique. Pourquoi les réserves n'appliquent-elles pas la loi provinciale? Ce qui me choque vraiment à propos de ce projet de loi, monsieur le ministre Strahl, c'est qu'il crée deux types de droits différents — les droits des femmes autochtones, que j'estime être

and then they have to go back to the court. That does not exist for other women in B.C. Lawyers will have to learn a new set of laws that will be applied differently across the country.

Mr. Strahl: The excellent question goes back to one of the initial principles of the 90-day clause that you mentioned in an attempt to balance the need for immediate protection for Aboriginal women. No one wants to be thrown out in the street in the middle of the night but, under the existing law, that can happen. However, the First Nation has collective rights under the Constitution that we want to be respectful of. There might be a period of time in the aftermath of a separation when immediate protection might be required for women in the short term. We must also recognize that we have to move, in the longer term, to balance those rights against the collective rights that exist for First Nations under the Constitution.

We also looked at incorporating provincial law. That option was looked at, but there was no support for it in the country. First Nations were keen to say that if we incorporate provincial law, they will never agree to that.

We came up with this provision that said we want to be respectful, and we have heard this loud and clear, so we will be respectful. We want to be respectful. Many First Nations say they already have a system in place that will work, and that is proven to work. I would love to recognize that system, but I have no authority under the Indian Act to recognize their good work. This bill allows us to recognize those laws that have been developed or will be developed in First Nation country. For those who do not want to provide, or say it is not their priority to provide, the immediate protection that Aboriginal women deserve, it is a balance. We need to move because some First Nations do not have a law waiting in the wings ready to be incorporated under this system. For those that do, we can work with them quickly to give those provisions full force and effect. However, as soon as we say, let us incorporate provincial laws, they say: Hold it; we are not ruled by provincial laws; we have our own system.

It is true that there is a different constitutional arrangement that we have to be respectful of. We have tried to balance it by, first, giving immediate protection for women and children so that they do not find themselves out on the street; second, by recognizing there are collective rights that we also need to recognize; and, third, by quickly coming to the conclusion that incorporation of provincial standards, because of the different constitutional relationship, will not work. We want to be respectful of that relationship.

Senator Jaffer: Mr. Minister, the challenge is that for child support and child custody, jurisdiction is provincial. Now we are creating another set of rules, but I do not have the time to canvass that issue further.

très inférieurs, et les droits dont je jouis personnellement. En vertu des droits d'occupation, le projet de loi leur donne 90 jours avant de devoir retourner devant le tribunal. Ce n'est pas le cas pour les autres femmes en Colombie-Britannique. Les avocats devront se familiariser avec un nouvel ensemble de lois qui seront appliquées différemment dans le pays.

M. Strahl : Cette excellente question nous ramène à l'un des principes initiaux justifiant la disposition des 90 jours que vous avez mentionnée, soit la volonté de tenir compte du besoin de protection immédiate des femmes autochtones. Personne ne veut être jeté à la rue au milieu de la nuit, mais en vertu de la loi actuelle, cela peut se produire. Toutefois, les Premières nations ont, en vertu de la Constitution, des droits collectifs que nous voulons respecter. Il peut y avoir une période, dans la foulée d'une séparation, où les femmes peuvent avoir besoin d'une protection immédiate à court terme. Nous devons aussi reconnaître la nécessité de trouver un équilibre, à long terme, entre ces droits et les droits collectifs conférés aux Premières nations en vertu de la Constitution.

Nous avons aussi envisagé d'intégrer la loi provinciale. Cette option a été étudiée, mais elle n'a recueilli aucun appui à l'échelle du pays. Les Premières nations nous ont avisés sans ambages qu'elles n'accepteraient jamais l'intégration de la loi provinciale.

Nous avons élaboré cette disposition qui affirme notre volonté de respecter cette volonté qui nous a été exprimée clairement. Nous voulons faire preuve de respect. De nombreuses Premières nations nous ont fait savoir qu'elles ont déjà un système en place qui fonctionne et qui a fait ses preuves. Je serais ravi de pouvoir reconnaître ce système, mais en vertu de la Loi sur les Indiens, je n'ai pas le pouvoir de reconnaître leur bon travail. Ce projet de loi nous permettra de reconnaître les lois qui ont été ou qui seront élaborées dans les Premières nations. Pour celles qui ne veulent pas fournir la protection immédiate que les femmes autochtones méritent ou pour qui ce n'est pas une priorité, la mesure représente un équilibre. Nous devons intervenir parce que certaines Premières nations n'ont pas de lois prêtes à être intégrées dans ce système. Pour celles qui en ont, nous pouvons collaborer avec elles sans délai pour donner plein effet à ces dispositions. Toutefois, dès que nous avons proposé d'intégrer les lois provinciales, elles nous ont dit : un instant; nous ne sommes pas assujetties aux lois provinciales; nous avons notre propre régime.

Il est vrai qu'il existe un arrangement constitutionnel différent que nous devons respecter. Nous avons tenté de trouver un équilibre premièrement, en fournissant une protection immédiate aux femmes et aux enfants pour qu'ils ne se retrouvent pas dans la rue; deuxièmement, en reconnaissant qu'il existe des droits collectifs dont nous devons tenir compte; et, troisièmement, en arrivant rapidement à la conclusion que l'application des normes provinciales ne fonctionnera pas en raison d'un rapport constitutionnel différent. Nous voulons respecter ce rapport.

Le sénateur Jaffer : Monsieur le ministre, le problème c'est que la garde d'enfants et la pension alimentaire pour enfants relèvent de la compétence des provinces. En ce moment, nous créons un autre ensemble de règles, mais je n'ai pas le temps d'approfondir cette question.

Many reserves are in remote areas. A woman needs the order. Where does she go? Set up the process for me. She has no legal aid; she has no access to courts. How does she access these rights?

Mr. Strahl: I cannot presuppose what the law might look like on that particular reserve because we are talking about a theoretical situation.

Senator Jaffer: It is in a remote area.

Mr. Strahl: I realize that, but, again, the law allows for the development of matrimonial property laws for each separate community. There is flexibility in, so how the bill will manifest itself may be somewhat different, even in a remote community.

The bill allows for the enforcement of whatever rules are there. For one thing, except for goodwill, there is no way to enforce it as there is no bottom line.

Unless everyone is good natured, the divorce is amicable, everyone is happy — I will take the car, you take the couch — and everybody smiles at the end of it, it is difficult to deal with.

On the particulars of how it will roll out, maybe I will ask Mr. Jacques to speak to that question.

The Chair: The bells in the house are ringing. You have to leave in 10 minutes. If we can continue on that basis, we have two more questioners, if possible.

Senator Jaffer: Mr. Jacques can answer that question after the minister leaves.

The Chair: That is a good idea.

[Translation]

Senator Brazeau: First of all, Mr. Minister, let me congratulate you for the quality of your French.

[English]

I have a question for you, Mr. Minister, and then for Ms. Paré after.

This morning we heard from Aboriginal leaders, a handful or two, who obviously represent political organizations. The majority that appeared before the committee reject this piece of legislation for reasons of lack of consultation, this being an imposed federal piece of legislation.

One problem, from my own perception, observation and experience, is that, similar to Bill C-21, it is difficult for individuals and, in particular, Aboriginal women who are affected by the lack of matrimonial real property legislation, to come forward for fear of retribution. I will not ask you to comment, but that is from my own experience.

De nombreuses réserves sont situées dans des régions isolées. Une femme a besoin d'une ordonnance de protection. À qui s'adresse-t-elle? Décrivez-moi le processus. Elle n'a pas accès à l'aide juridique; elle n'a pas accès aux tribunaux. Comment peut-elle bénéficier de ces droits?

M. Strahl : Je ne peux pas prédire comment la loi s'appliquerait dans cette réserve en particulier puisqu'il s'agit d'une situation théorique.

Le sénateur Jaffer : La réserve est située dans une région isolée.

M. Strahl : Je comprends, mais encore une fois, la loi autorise l'élaboration de lois sur les biens immobiliers matrimoniaux dans chaque collectivité séparée. Comme une certaine souplesse est prévue, la mesure peut être appliquée de façon différente, même dans une collectivité éloignée.

Le projet de loi prévoit l'application des règles, quelles qu'elles soient. Une chose est sûre, à moins que l'on fasse preuve de bonne volonté, il est impossible d'appliquer cela puisqu'il n'y a rien de définitif.

À moins que chacun fasse preuve de bonne volonté, que le divorce se fasse à l'amiable — tout le monde est content, je vais prendre la voiture et toi tu prends le canapé — et que tout le monde s'en aille avec le sourire, c'est toujours une situation difficile.

Pour ce qui est des détails de la mise en application, je vais peut-être demander à M. Jacques de vous en parler.

La présidente : La sonnerie de la Chambre se fait entendre. Vous devez partir dans 10 minutes. Si nous pouvons poursuivre en ayant cela à l'esprit, nous aurons peut-être encore deux intervenants.

Le sénateur Jaffer : M. Jacques peut répondre à cette question après le départ du ministre.

La présidente : C'est une bonne idée.

[Français]

Le sénateur Brazeau : Monsieur le ministre, tout d'abord, félicitations pour la qualité de votre français.

[Traduction]

J'ai une question pour vous, monsieur le ministre, et ensuite une autre pour Mme Paré.

Ce matin, nous avons entendu les dirigeants autochtones, une poignée d'entre eux, qui représentent évidemment des organisations politiques. La majorité de ceux qui ont comparu devant le comité rejettent ce projet de loi au motif qu'il n'y a pas eu de consultation et qu'il s'agit d'une mesure législative imposée par les autorités fédérales.

D'après ma propre perception, mes observations et mon expérience, l'un des problèmes est que, comme dans le cas du projet de loi C-21, c'est difficile pour les particuliers et notamment pour les femmes autochtones qui sont touchées par l'absence de législation sur les biens immobiliers matrimoniaux de réclamer, par crainte de représailles. Je ne vais pas vous demander de commenter cela, mais je dis cela en me fondant sur ma propre expérience.

If there is so much resistance to this piece of legislation, in your opinion, why move forward?

Mr. Strahl: That is a good question. We could always say: That's life, and Aboriginal women have had to deal with this for a long time, so they should suck it up and deal with it some more.

Let us be serious. We would never allow this legislative gap to occur for any other group of people. Often, we think about developing legislation. If any one thing should guide us — amongst all the other things that we have to do, we feel we have to do and we are compelled to do — it is to look after the rights of the most vulnerable in society, first and foremost. There is not a more vulnerable group, arguably, than Aboriginal women in this country. It is changing. They are becoming more educated, they are more willing to stand up for their rights, and a bunch of good things are happening. For example, there is economic development and many women are involved in businesses. A bunch of good things are happening, but we would never leave this legislative gap for anyone else. No one would say: This is difficult, so we better leave it.

For decades, people, and, embarrassingly, people from outside the country also have been asking how we can let this gap continue. There is no protection. We are talking about matrimonial property rights, so it is for both men and women, but let us be serious again; it is about women, by and large. It is a group of people that often — it is a family-oriented society, but, as in society generally — end up with the kids. It is about women, often with children, often with no other recourse.

Again, if everything goes well and the issue is only that the relationship has broken down, they have decided to split up and everything is fine — that happens on occasion — that is, obviously, preferable for both the children and the family.

However, when it does not happen that way, what do we do? We could say: Let us do it another day; let us put it off. However, every day we put it off, there is a case out there that we are not hearing about because it is not headline news, but there is someone out there, often an Aboriginal woman, who says: I went home, the door was locked and I am out on the street with nothing; I need help; where do I turn?

Right now we say: I do not know what to tell you — I have to write letters to these women — I do not know what to say to you. I guess you appeal to your chief and council and you hope, on their good graces, that something might happen. That is what they are reduced to.

À votre avis, s'il y a tellement de résistance à cette mesure législative, pourquoi allons-nous de l'avant?

M. Strahl : C'est une bonne question. Nous pourrions toujours dire : c'est la vie, et les femmes autochtones ont dû endurer cela depuis longtemps et elles devraient donc s'en accommoder et continuer de l'endurer.

Soyons sérieux. Nous n'aurions jamais permis une telle lacune législative pour n'importe quel autre groupe de gens. Souvent, nous songeons à légiférer. S'il y a une chose qui devrait nous guider — les mille et une choses que nous devons faire, que nous estimons devoir faire et que nous sommes obligés de faire — c'est de nous pencher sur les droits des plus vulnérables de la société, d'abord et avant tout. Or on peut soutenir qu'il n'y a pas de groupe plus vulnérable que celui des femmes autochtones dans notre pays. La situation change. Elles deviennent plus instruites, elles sont davantage disposées à défendre leurs droits et il se passe beaucoup de bonnes choses. Par exemple, il y a du développement économique et beaucoup de femmes se lancent en affaires. Les choses évoluent dans le bon sens, mais nous ne permettrions jamais une telle lacune législative pour n'importe qui d'autre. Personne ne dirait : c'est difficile, alors il vaut mieux ne rien faire.

Pendant des décennies, bien des gens, et notamment, ce qui est gênant, des étrangers ont également demandé comment nous pouvons permettre une telle lacune. Il n'y a pas de protection. Il est question de droits de propriété matrimoniaux et cela s'applique donc à la fois aux hommes et aux femmes, mais encore une fois, soyons sérieux; cela touche essentiellement des femmes. Souvent, ce sont elles qui se retrouvent avec les enfants; il est vrai que c'est une société axée sur la famille, mais c'est vrai de n'importe quelle société. Ce sont donc des femmes, qui se retrouvent souvent avec des enfants et qui n'ont souvent aucun autre recours.

Encore une fois, si tout va bien et si le seul problème est la rupture des relations matrimoniales, si les conjoints ont décidé de se séparer et que tout va bien par ailleurs — cela arrive à l'occasion —, c'est évidemment une situation préférable pour les enfants et la famille.

Cependant, quand cela ne se passe pas ainsi, que faisons-nous? Nous pourrions dire : remettons tout cela à plus tard, on s'en occupera une autre fois. Cependant, à chaque jour que nous remettons cela, un cas surgit quelque part dont nous n'entendons pas parler parce que cela ne fait pas les manchettes, mais il y a quelqu'un, quelque part, souvent une femme autochtone, qui dit : Je suis rentrée à la maison, la porte était verrouillée et je me retrouve à la rue et je n'ai plus rien; j'ai besoin d'aide, vers qui puis-je me tourner?

À l'heure actuelle, nous disons : je ne sais pas quoi vous dire — c'est moi qui doit écrire des lettres à ces femmes — je ne sais pas ce que je peux vous dire. Je suppose que vous pouvez en appeler à votre chef et à votre conseil en espérant, s'ils sont bien disposés, que quelque chose pourrait se passer. Elles en sont rendues là.

It is not for us as legislators to say wait for perfection. I tell people perfection is the enemy of the good. The bill is not perfect, but it allows us many solutions that can be developed in the field and many alternatives that can be developed with First Nations.

However, having no alternative is not an answer. We cannot say that the issue is tough, so we will not wrestle it to the ground. We need to wrestle it to the ground. First Nations need to wrestle it to the ground at an individual level, and many of them have. This bill allows us, for the first time, to say that I can finally recognize what we all know needs to happen, which is that matrimonial real property rights need to be recognized. We need a way to sanction matrimonial property rights. This bill will not allow me to interfere with First Nations legislation; it will not allow me to trump the legislation; I will not be able to amend or cancel that legislation.

I will only be able to say: Well done, good work. I am happy for you. I now have the authority to recognize it.

I currently do not have that authority. The sooner we act, the fewer of those stories we will hear and the fewer of those sad letters I have to write to people to say: I do not want what to say to you because you have no rights.

Senator Mitchell: Minister, I am interested in your answer on the question of resources for the centres of excellence. Resources are critical if there is to be any hope for many First Nations organizations to implement their own legislation.

Have you an estimate of the budget for the centre of excellence? Have you an assessment of First Nations organizations that simply do not have the resources to hire lawyers and who would develop an MRP for their particular case?

Mr. Strahl: I will answer your second question first. I do not have the numbers. Self-governing First Nations under the First Nations Land Management Act have a system in place to cover them. The Union of Ontario Indians provided a wonderful presentation of how they handle the issue. However, I cannot recognize it because there is no authority. I simply have to tell them it is great work that I cannot recognize.

For example, there are probably 17 or 18 First Nations in my hometown in Chilliwack. They are also part of the greater Stó:lo First Nation. They may come up with one set of proposals on how the Stó:lo Nation might address the issue. All First Nations in the greater First Nation can be incorporated into one application.

I will ask Ms. Paré to address resources regarding the centre of excellence.

À titre de législateurs, nous ne pouvons pas attendre que tout soit parfait. Je dis souvent que la perfection est l'ennemi du bien. Le projet de loi n'est pas parfait, mais il nous donne de nombreuses solutions qui peuvent être mises en application sur le terrain et de nombreuses solutions de rechange qui peuvent être élaborées de concert avec les Premières nations.

Cependant, de n'avoir aucune solution de rechange, ce n'est pas une solution. Nous ne pouvons pas dire que le dossier est difficile et que nous allons donc nous en laver les mains. Nous devons nous attaquer au problème. Les Premières nations doivent s'y attaquer et le régler chacune de leur côté, et beaucoup l'ont fait. Ce projet de loi nous permet de dire, pour la première fois, que je peux enfin admettre ce qui doit être fait, comme nous le savons tous, à savoir qu'il faut reconnaître les droits de propriété sur les biens immobiliers matrimoniaux. Nous devons trouver le moyen de sanctionner ces droits. Ce projet de loi ne m'autorisera pas à m'immiscer dans la législation des Premières nations; il ne m'autorisera pas à contourner la loi; je ne serai pas en mesure de modifier ou d'annuler la loi.

Je pourrai seulement dire : Très bien, bon travail. Je suis heureux pour vous. J'ai maintenant le pouvoir de le reconnaître.

À l'heure actuelle, je n'ai pas ce pouvoir. Plus tôt nous agissons, moins nous entendrons de ces tristes histoires et moins j'aurai à écrire de tristes lettres pour dire aux gens : je ne sais pas quoi vous dire parce que vous n'avez aucun droit.

Le sénateur Mitchell : Monsieur le ministre, je m'intéresse à votre réponse sur la question des ressources pour les centres d'excellence. Il est essentiel de donner accès à des ressources si l'on veut avoir l'espoir que beaucoup de Premières nations puissent mettre en œuvre leur propre législation.

Avez-vous une estimation du budget du centre d'excellence? Avez-vous une idée du nombre d'organisations des Premières nations qui n'ont tout simplement pas les ressources voulues pour embaucher des avocats en vue d'élaborer un régime de BIM correspondant à leurs besoins?

M. Strahl : Je vais répondre en premier à votre deuxième question. Je n'ai pas les chiffres. Les Premières nations qui ont l'autonomie gouvernementale en application de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations ont mis en place un système correspondant à leurs besoins. Le groupe Union of Ontario Indians a fait un excellent exposé sur la manière dont il règle ce dossier. Cependant, je ne peux pas le reconnaître faute d'en avoir le pouvoir. Je dois simplement leur dire que c'est du beau travail que je ne peux pas reconnaître.

Par exemple, il y a probablement 17 ou 18 Premières nations dans ma ville natale de Chilliwack. Elles font également partie de l'ensemble des Premières nations Stó:lo. Elles peuvent élaborer un ensemble de propositions quant à la manière dont la nation Stó:lo pourrait aborder le problème. Toutes les Premières nations membres de ce groupe de Premières nations peuvent être intégrées dans une seule demande.

Je vais demander à Mme Paré de vous parler des ressources pour le centre d'excellence.

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, Indian and Northern Affairs Canada: We must develop the implementation plan, which has three components. First, the centre of excellence will be a national organization, as Minister Strahl mentioned, to support communities, provide information and tools, et cetera. Second is training for police officers and judges to become familiar with the legislation and its implementation. Third will be a public campaign to create awareness of the legislation among community members.

The allocation of funding to the specific centre of excellence has not yet been decided. A legislative solution for matrimonial property was mentioned in Budget 2006, but no specific amount of money has been decided upon.

The implementation plan must be approved by Treasury Board. Minister Strahl will prepare the plan at the appropriate time for Treasury Board submission.

The Chair: With all due respect, senator, may we continue this line of questioning after the minister leaves?

We have time for one more question for the minister.

Senator Dyck: It was clear from this morning's testimony that major Aboriginal organizations are opposed to this bill. They see it as an infringement upon inherent rights to self-government. They do not believe the duty to consult and accommodate was properly undertaken in the consultations.

With the Specific Claims Tribunal Act, the bill was developed jointly with the Assembly of First Nations. Why was there not a joint process initiated with Bill S-4?

Mr. Strahl: As I mentioned earlier, a lot of consultation and effort was undertaken. Bill S-4 is a different type of bill than the specific claims bill. The Specific Claims Tribunal Act deals with Aboriginal governments that may have a specific claim on something for some reason. The approach is government to government on that outstanding specific claim.

Bill S-4 has issues of great concern to Aboriginal governments. However, it also deals with individual rights not necessarily represented by governments of any kind. For example, Senator Brazeau mentioned that someone might say: I have an individual concern and no one is listening to me, not even my chief, the councillor or my First Nation government.

The development of the bill has to work in balance. We made a serious and sincere effort to listen to the group rights issue that the Assembly of First Nations and others raised wherein they think the federal government should not mess with group rights. We try to recognize that concern in the legislation.

Line Paré, directrice générale, Relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires indiennes et du Nord Canada : Nous devons élaborer le plan de mise en œuvre, qui comporte trois composantes. Premièrement, le centre d'excellence sera une organisation nationale, comme l'a dit le ministre Strahl, pour appuyer les communautés, fournir de l'information et des outils, et cetera. Deuxièmement, il y a la formation des agents de police et des juges pour qu'ils connaissent bien la loi et sa mise en œuvre. Troisièmement, il y aura une campagne publique pour sensibiliser les membres des communautés aux dispositions de la loi.

L'attribution des fonds au centre d'excellence n'a pas encore été décidée. Une solution législative pour les biens matrimoniaux a été évoquée dans le budget 2006, mais aucun montant précis n'a été décidé.

Le plan de mise en œuvre doit être approuvé par le Conseil du Trésor. Le ministre Strahl va préparer le plan au moment voulu pour une présentation au Conseil du Trésor.

La présidente : Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, pourrions-nous poursuivre cette série de questions après le départ du ministre?

Nous avons encore le temps de poser une question au ministre.

Le sénateur Dyck : Il ressort clairement du témoignage de ce matin que les principales organisations autochtones sont contre ce projet de loi. Elles y voient une ingérence dans le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Elles ne croient pas que l'on ait dûment tenu compte du devoir de consulter et de donner suite aux consultations.

De concert avec la Loi sur le tribunal des revendications particulières, ce projet de loi a été élaboré conjointement avec l'Assemblée des Premières Nations. Pourquoi n'a-t-on pas lancé un processus conjoint avec le projet de loi S-4?

M. Strahl : Comme je l'ai dit tout à l'heure, on a fait beaucoup d'efforts et de consultations. Le projet de loi S-4 est différent du projet de loi portant sur les revendications particulières. La Loi sur le tribunal des revendications particulières vise les gouvernements autochtones qui peuvent avoir une revendication particulière pour une raison quelconque. Pour régler cette revendication particulière en instance, on procède de gouvernement à gouvernement.

Le projet de loi S-4 porte sur une problématique qui préoccupe vivement les gouvernements autochtones. Cependant, il traite aussi des droits individuels qui ne sont pas nécessairement défendus par quelque gouvernement que ce soit. Par exemple, le sénateur Brazeau a mentionné que quelqu'un pourrait dire : j'ai un problème particulier et personne ne m'écoute, pas même mon chef, mon conseil de bande ni mon gouvernement de la Première nation.

L'élaboration du projet de loi doit se faire de manière équilibrée. Nous avons fait un effort sérieux et sincère pour écouter l'Assemblée des Premières Nations et d'autres intervenants qui ont soulevé la question des droits collectifs; ils estiment que le gouvernement fédéral ne doit pas se mêler des droits collectifs. Nous essayons de tenir compte de cette préoccupation dans le projet de loi.

However, on the other hand, individual rights are involved in Bill S-4 that are not necessarily represented by a government. Specific claims are only a government-to-government relationship of one government working with a First Nation government on a First Nation right. In the case of Bill S-4, we are dealing with an individual's right balanced against the government's right. We cannot develop the bill to satisfy only the chief and council. We must make the effort to make the chief and council happy along with the Aboriginal woman. That is the balance we try to develop. It is a different effort than when it is only a government-to-government issue.

The Chair: Thank you, minister. I know you must leave. Thank you for appearing. We greatly appreciate it.

Mr. Strahl: I thank the committee for its work on this issue. You have been steadfast in finding a solution.

The Chair: We will continue now with Senator Brazeau who had a follow-up question with Ms. Paré.

[Translation]

Senator Brazeau: Thank you for being here, Ms. Paré, and for all the work that you have been doing over many years in this file.

The minister mentioned earlier the fact that he receives letters from some members of the community, particularly native women who are impacted by the fact that they do not benefit from a matrimonial real property rights regime to protect them in case of separation. However, we have also heard this morning some witnesses who said that there were no evidence showing that many native women are affected by this situation. So I would like to know whether the department receives complaints from native women in this regard?

Ms. Paré: In order to help making the people aware of the facts in this regard as well as the bill, the department has an electronic site giving the people the opportunity to write to us. We do receive e-mails from people who are going through a difficult situation and who are asking us what are their rights and what actions they could undertake. But we cannot meet their request.

As the minister has said, he also receives letters from women who are finding themselves in such a situation, for example, without revealing any personal names, a woman whose husband died and who, the day after the burial, was thrown out of her house. Because of a legal gap, she could not have any legal protection; there is no such thing presently.

These are situations that we are aware of, but we do not have any statistics. We often talk about annotated evidence, that is we hear about it, we talk with people in the communities who tell us in confidence: I know such a person, my sister, my sister-in-law who has been in such a situation.

Par contre, le projet de loi S-4 met en cause des droits individuels qui ne sont pas nécessairement défendus par un gouvernement quelconque. Les revendications particulières se règlent de gouvernement à gouvernement; c'est un gouvernement qui traite directement avec un gouvernement de Première nation pour régler une question relative à un droit des Premières nations. Dans le cas du projet de loi S-4, il s'agit de mettre en équilibre les droits individuels et les droits des gouvernements. Nous ne pouvons pas rédiger un projet de loi pour satisfaire seulement le chef et le conseil. Nous devons faire un effort pour contenter le chef et le conseil, de même que la femme autochtone. C'est l'équilibre que nous essayons d'établir. C'est un effort différent par rapport à une problématique qui se traite de gouvernement à gouvernement.

La présidente : Merci, monsieur le ministre. Je sais que vous devez partir. Je vous remercie d'être venu. Nous vous en sommes très reconnaissants.

M. Strahl : Je remercie le comité pour son travail dans ce dossier. Vous avez travaillé sans relâche pour trouver une solution.

La présidente : Nous allons maintenant poursuivre avec le sénateur Brazeau, qui avait une question supplémentaire à poser à Mme Paré.

[Français]

Le sénateur Brazeau : Je vous remercie de votre présence ici, madame Paré, ainsi que pour le travail que vous avez fait pendant de nombreuses années dans ce dossier.

Le ministre a mentionné plus tôt le fait qu'il reçoit des lettres de certains membres de la communauté, en particulier de femmes autochtones qui sont affectées par le fait qu'elles ne bénéficient pas d'un régime de droits matrimoniaux pour les protéger en cas de séparation. Par contre, on a également entendu des témoins, ce matin, qui ont dit qu'il n'y avait pas de preuve selon laquelle beaucoup de femmes autochtones sont affectées par cette situation. J'aimerais donc savoir si le ministère reçoit des plaintes de la part de femmes autochtones à cet égard?

Mme Paré : Dans le but de faire connaître la situation concernant cette question ainsi que le projet de loi, le ministère a un site électronique où les gens ont la possibilité d'écrire. On reçoit des courriels de personnes qui subissent une situation et qui nous demandent quels sont leurs droits et les démarches qu'elles pourraient entreprendre. Mais nous ne pouvons pas répondre à leur demande.

Comme le ministre l'a mentionné, il reçoit lui aussi de la correspondance ministérielle de femmes qui se retrouvent dans une telle situation, par exemple, sans nommer personne, une dame dont le mari est décédé qui, au lendemain des funérailles, était jetée dehors de sa maison. À cause d'un vide juridique, elle ne pouvait pas avoir de protection légale, cela n'existe pas présentement.

Ce sont des situations que nous voyons, mais nous n'avons pas de statistiques. On dit souvent, en anglais, « annotated evidence », c'est-à-dire qu'on en entend parler, on va parler avec des gens dans les communautés qui vont nous dire, en confidence : je connais telle personne, ma sœur, ma belle-sœur, qui a vécu cette situation.

Senator Brazeau : I appreciate your answer. I once have been chief of an aboriginal national organization and I have seen and heard many examples of aboriginal women who were affected, unfortunately. Even today, when I speak with some of my constituents, it is still the same issue that is a common place. At least they now have some hope that steps will be taken to protect their interests.

That being said, I think that I have had my answer in terms of the difficulties to obtain these statistics that would prove that even if only one woman has no such protection, that would still be one too many.

[English]

Senator Mitchell : I was told this morning by one of the presenters that the hearings undertaken by the government were all in urban areas. Is that possible?

Ms. Paré : Are you talking about the consultation process?

Senator Mitchell : Yes; not hearings, but consultation.

Ms. Paré : The Assembly of First Nations received specific funding. They organized regional sessions to consult their leadership with respect to a possible solution to this issue. There was also funding to the Native Women's Association of Canada, who conducted consultation. The association consulted with their women's group, bringing in women from the communities as well as from outside of the communities. Funding was also provided to other organizations.

I would say that people from the communities were consulted, as well as people who were probably living out of the community at the time. Yes, people from communities were consulted.

Senator Mitchell : We received an excellent brief from the Canadian Bar Association on Bill S-4. I do not think you have received it yet, but we received it this afternoon, moments before you appeared. It is well argued. They said they will submit the brief to you and I think you will find it interesting, if you have not already received it.

In it, there are what appear to be reasonable suggestions for amendments to the bill. Are you aware whether the government is amenable to amendments? Do you have a policy on amendment? It would be a first, but I am always hopeful that you will realize you did not get it right the first time.

Ms. Paré : Minister Strahl would have been in a better position than us, as officials, to respond to your question.

Senator Mitchell : He has not stated a policy in that regard?

Ms. Paré : No.

Senator Mitchell : I did not receive a complete answer to my question about which communities have the resources to hire the people to implement MRP regimes. Was any assessment done of

Le sénateur Brazeau : J'apprécie votre réponse. J'ai déjà été chef autochtone d'une organisation nationale et j'ai vu et entendu beaucoup d'exemples de femmes autochtones affectées, malheureusement. Même aujourd'hui, quand je parle à certains de mes commettants, c'est encore tout le temps la problématique. Enfin, au moins, ils ont maintenant un espoir que des démarches seront faites pour protéger leurs intérêts.

Cela dit, je pense que j'ai eu ma réponse en termes de difficultés pour obtenir ces statistiques qui prouveraient que, ne serait-ce qu'une femme qui n'a pas de protection, cela serait déjà trop.

[Traduction]

Le sénateur Mitchell : L'un des témoins m'a dit ce matin que les audiences tenues par le gouvernement étaient toutes dans des régions urbaines. Est-ce possible?

Mme Paré : Vous parlez du processus de consultation?

Le sénateur Mitchell : Oui; non pas les audiences, mais la consultation.

Mme Paré : L'Assemblée des Premières Nations a reçu des fonds expressément à cette fin. Elle a organisé des sessions régionales pour consulter ses dirigeants quant à une solution possible à ce problème. Des fonds ont également été accordés à l'Association des femmes autochtones du Canada, qui a fait des consultations. L'association a consulté les groupes de femmes, faisant venir des femmes des communautés et aussi de l'extérieur des communautés. De l'argent a aussi été fourni à d'autres organisations.

Je dirais que les membres des communautés ont été consultés, ainsi que les gens qui habitaient probablement à l'extérieur de la communauté à l'époque. Oui, les gens des communautés ont été consultés.

Le sénateur Mitchell : Nous avons reçu un excellent mémoire de l'Association du Barreau canadien sur le projet de loi S-4. Je ne pense pas que vous l'ayez reçu encore, mais nous l'avons eu cet après-midi, quelques instants avant votre comparution. Il contient une argumentation solide. Ils ont dit qu'ils vous remettraient le mémoire et je pense que vous le trouverez intéressant, si vous ne l'avez pas déjà reçu.

On y trouve des suggestions qui semblent raisonnables en vue d'apporter des amendements au projet de loi. Savez-vous si le gouvernement est disposé à accepter des amendements? Avez-vous une politique sur les amendements? Ce serait une première, mais j'espère toujours que vous vous rendrez compte que vous n'avez pas bien fait les choses la première fois.

Mme Paré : Le ministre Strahl aurait été mieux placé que nous, les fonctionnaires, pour répondre à votre question.

Le sénateur Mitchell : N'a-t-il pas énoncé une politique à cet égard?

Mme Paré : Non.

Le sénateur Mitchell : Je n'ai pas reçu une réponse complète à ma question de savoir quelles communautés ont les ressources voulues pour embaucher des gens pour mettre en œuvre leurs régimes

that issue? Clearly, this bill is almost meaningless if Aboriginal communities, or the bulk of them, do not have the resources to develop their own MRP.

Ms. Paré: This is why, in the implementation plan, one of the components is a centre of excellence so that there will be a national organization that can support the communities in the development of their First Nations law.

As Minister Strahl mentioned, there will be some specificity because of First Nations culture and tradition. However, there will be common themes, as we can see from the communities that have, under the First Nations Land Management Act, developed their matrimonial real property regime or codes. You can see common themes and components.

Have we done a specific assessment? No, but the centre of excellence is —

Senator Mitchell: I do not think the centre of excellence will be anywhere near enough to implement a regime. Someone in these communities will have to work with these centres of excellence to do what they need to do. I am sure the work is complicated and probably relatively expensive. They simply will not have the resources to do it.

You can say you have a centre of excellence but you have not even budgeted for it. The minister did not even know what it was to do. He is vaguely thinking about it. That is good unless you are an Aboriginal person in an Aboriginal community who has no resources whatsoever to develop an MRP. It will be the issue.

The Chair: If there is anything further you can add on these centres of excellence, please send it in to us.

Ms. Paré: Yes, with respect to the centres of excellence.

Senator Brazeau: Before the notion came out in 2005 that the government was moving forward on this issue, do you have an indication of how many bands were lining up to develop their own MRP, and requested funding from the department to do so?

Ms. Paré: I was not in the position in 2005, but —

Senator Brazeau: The reason I ask is that even if this piece of legislation moves forward and is enacted, I suggest that not everyone will line up to enact their own regime.

Ms. Paré: Yes; you heard this morning that some First Nations have gone through their process and have developed their draft matrimonial real property regime right now, as we speak.

The Chair: Is it 15 First Nations that have lined up?

Ms. Paré: With respect to the First Nations Land Management Act, but my understanding was that your question was broader, Senator Brazeau — since 2005, how many First Nations across

de BIM. A-t-on fait une évaluation de ce problème? Une chose est claire : ce projet de loi ne sert quasiment à rien si les communautés autochtones, ou la plupart d'entre elles, n'ont pas les ressources voulues pour mettre au point leur propre régime de BIM.

Mme Paré : C'est pourquoi, dans le plan de mise en œuvre l'une des composantes est un centre d'excellence, pour qu'il y ait une organisation nationale capable d'appuyer les communautés dans l'élaboration de leur législation des Premières nations.

Comme le ministre Strahl l'a dit, il y aura une certaine spécificité à cause de la culture et des traditions des Premières nations. Cependant, il y aura des thèmes communs, comme nous pouvons le voir dans les collectivités qui ont, en application de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, élaboré leur propre régime de biens immobiliers matrimoniaux. On constate des thèmes et composants communs.

Avons-nous fait une évaluation précise? Non, mais le centre d'excellence est...

Le sénateur Mitchell : Je ne pense pas que le centre d'excellence sera suffisant pour mettre en place un régime, loin de là. Quelqu'un, dans ces communautés, devra travailler avec ces centres d'excellence pour faire ce qui doit être fait. Je suis certain que le travail est compliqué et probablement relativement coûteux. Ils n'auront tout simplement pas les ressources voulues pour le faire.

Vous avez beau dire qu'il y a un centre d'excellence, mais vous n'en avez même pas établi le budget. Le ministre ne savait même pas ce que ce centre ferait. Il y songe vaguement. C'est utile, mais pas pour une personne autochtone, dans une communauté autochtone qui n'a aucune ressource pour élaborer un régime de BIM. Ce sera un problème.

La présidente : Si vous avez quelque chose à ajouter au sujet des centres d'excellence, veuillez nous faire parvenir vos observations.

Mme Paré : Oui, au sujet des centres d'excellence.

Le sénateur Brazeau : Avant qu'on commence à parler en 2005 que le gouvernement interviendrait dans ce dossier, avez-vous une idée du nombre de bandes qui se préparaient à élaborer leur propre régime de BIM et qui avaient demandé de l'argent au ministère pour ce faire?

Mme Paré : Je n'occupais pas ce poste en 2005, mais...

Le sénateur Brazeau : Je pose la question parce que même si ce projet de loi est adopté et mis en œuvre, je ne crois pas que tout le monde va se précipiter pour établir un tel régime.

Mme Paré : Oui. Vous avez entendu ce matin que certaines Premières nations ont mis en branle leur processus et ont déjà élaboré une ébauche de leur régime de biens immobiliers matrimoniaux.

La présidente : Ce sont 15 Premières nations qui en ont fait la demande?

Mme Paré : En application de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, mais je crois que votre question était plus vaste, sénateur Brazeau. Depuis 2005, combien de Premières

Canada have come knocking on the door at the Department of Indian and Northern Affairs asking for funding because they want to develop their own matrimonial property regime?

Senator Brazeau: The question was pre-2005.

Senator Dyck: Some First Nations told us that the primary issue is housing — that if there is sufficient housing, this will immediately solve the problem. How many First Nations are lining up for more funds for housing? There are probably many more than those trying to design their own MRP.

The Chair: Is it perhaps because they cannot do it under the Indian Act; therefore, they have no legal authority to approach you?

Ms. Paré: They have no legal authority to ask the Department of Indian and Northern Affairs for funding. We do not have a funding program to support First Nations in lawmaking with respect to matrimonial property.

With respect to the issue of housing, matrimonial property and this piece of legislation is to close a legal gap. I am living off reserve, so I am protected right now; I move on reserve and I lose this protection. That is the purpose of this legislation; to close a legal gap.

Senator Dyck: How many First Nations homes across Canada are owned by an individual? In some cases, the home is not owned by the person; it is owned by the band council.

Ms. Paré: I will be pleased to follow up with my colleagues who are responsible for the area of housing to see if there are specific statistics with respect to homeownership versus social housing.

Senator Dyck: I am under the impression — and I do not have any data, I was trying to find it — that many homes, and it probably varies with the region, are not owned by the individual; they are social housing.

Senator Nancy Ruth: That is, until this government recently agreed to guarantee the mortgages so banks would lend; otherwise, banks were not prepared to lend. Still, few own their homes; you are right.

My question is on verification. There was a lot of discussion this morning around the verification powers, and objection to them. Can you tell us a bit about verification? In particular, how are the verification officers chosen or trained? How will all that happen?

Ms. Paré: I will try to explain the verification officer. In Bill S-4, with respect to First Nations law, they will have to ratify their First Nations matrimonial property regime. A verification officer will be appointed jointly by a national organization nominated by the minister and the First Nations. The First

nations au Canada ont frappé à la porte du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour demander des fonds parce qu'elles voulaient élaborer leur propre régime de biens immobiliers matrimoniaux?

Le sénateur Brazeau : Ma question portait sur la période avant 2005.

Le sénateur Dyck : Certaines Premières nations nous ont dit que le problème fondamental est le logement, que s'il y a suffisamment de logements, elles vont immédiatement résoudre le problème. Combien de Premières nations demandent davantage d'argent pour le logement? Il y en a probablement beaucoup plus que le nombre de celles qui conçoivent leur propre régime de BIM.

La présidente : Peut-être est-ce parce qu'elles ne peuvent pas le faire en vertu de la Loi sur les Indiens et qu'elles n'ont donc aucune autorité juridique leur permettant de faire des démarches auprès de vous?

Mme Paré : Elles n'ont pas le pouvoir de demander au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de leur donner de l'argent. Nous n'avons pas de programme de financement pour appuyer les Premières nations dans leurs efforts pour légiférer en matière de biens immobiliers matrimoniaux.

Pour ce qui est du logement, cette mesure législative sur les biens matrimoniaux vise à combler une lacune juridique. J'habite hors réserve et je suis protégé actuellement; je déménage dans la réserve, je perds cette protection. Tel est l'objet de ce projet de loi; il vise à combler une lacune, un vide juridique.

Le sénateur Dyck : Combien de maisons des Premières nations au Canada appartiennent à un particulier? Dans certains cas, la maison n'appartient pas à la personne, mais au conseil de bande.

Mme Paré : Je vais me faire un plaisir de vérifier auprès de mes collègues qui sont responsables du logement pour voir si nous avons des statistiques précises sur la propriété domiciliaire, par opposition aux logements sociaux.

Le sénateur Dyck : J'ai l'impression — je n'ai pas la moindre donnée, mais j'essaie d'en trouver — que beaucoup de maisons, et cela varie probablement d'une région à l'autre, n'appartiennent pas à la personne qui les habite; ce sont des logements sociaux.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est-à-dire, jusqu'à ce que le gouvernement actuel accepte récemment de garantir les hypothèques pour que les banques accordent des prêts; autrement, les banques n'étaient pas disposées à prêter. Il n'en demeure pas moins que très peu sont propriétaires de leurs maisons; vous avez raison.

Ma question porte sur la vérification. On a beaucoup discuté ce matin des pouvoirs de vérification et des objections possibles. Pouvez-vous nous parler un peu de la vérification? En particulier, comment les vérificateurs sont-ils choisis ou formés? Comment tout cela va-t-il se faire?

Mme Paré : Je vais essayer d'expliquer le processus de vérification. Dans le projet de loi S-4, au sujet de la législation des Premières nations, on précise que celles-ci devront ratifier leur régime de biens immobiliers matrimoniaux. Un vérificateur sera nommé conjointement par une organisation nationale désignée

Nations jointly appoint with the national organization a verification officer; someone who is neutral and who knows the content and the articles in the legislation. The verification officer will ensure that the process the First Nations community has used to develop their laws, consult, inform their members and receive their approval for their First Nations matrimonial property regime following what is mentioned in Bill S-4. That is the role of the verification office. Then the verification officer will look at the regime and determine whether it is in line with what is mentioned in Bill S-4. That is it. That is all.

The verification officer does not review the content of the First Nations law. The review is only on how the First Nation went about engaging its members. Did the First Nation make efforts to reach out to members both on and off reserve to inform them about the proposed regime, and how was the voting? Did 50 per cent plus one of the eligible voters go to vote? Did 50 per cent plus one of the people who voted approve their code? That is it.

Senator Nancy Ruth: One reason the verification officer was put in was because Aboriginal women requested some kind of guarantee that they would not be left out of the process, and the verification officer was seen as a way to ensure that Aboriginal women would have a say and a vote on whatever regime the band came up with. Is that correct?

Ms. Paré: Yes, that is correct. During the consultation, women, especially, raised concern with respect to the First Nations law-making authority. The women said that the First Nation needed to have a process to ensure that the members know about this regime and they have an opportunity to voice their support or their disagreement with the proposed matrimonial real property regime of the First Nation.

Senator Nancy Ruth: There was a view this morning that they do not want to vote; this is not their cultural tradition, and they want to do it by consensus. Was there some request by Aboriginal women to use a voting procedure as opposed to a consensus procedure? How did it come to be a vote?

Ms. Paré: That is an interesting question. I can look into what came out of the consultation — if there were First Nations or women who said they do not want to vote, and that they work by consensus.

The Chair: Thank you. You can provide that information to us.

Senator Jaffer: I am confused about the centre of excellence. I know a little about centres of excellence. You may not have an answer for me today. That is fine; you can send it to us.

These are my questions: Where will the centre of excellence be located? Is it only one centre? What is its mandate? How proactive will it be? How much money has been set aside to resource this centre of excellence — or two, I do not know how many there are? Exactly what process will it follow? For example, if the Haida have done an excellent job in helping women access justice, will

par le ministre et par la Première nation. Les Premières nations vont nommer conjointement avec l'organisation nationale un vérificateur; quelqu'un qui est neutre et qui connaît la teneur et les dispositions de la loi. Il veillera à ce que le processus utilisé par la communauté des Premières nations pour élaborer ses lois, consulter, informer ses membres et recevoir leur approbation soit conforme à ce qui est stipulé dans le projet de loi S-4. Tel est le rôle du bureau de vérification. Ensuite, le vérificateur va examiner le régime et déterminer s'il est conforme aux dispositions du projet de loi S-4. C'est tout.

Le vérificateur n'examine pas les dispositions de la législation de la Première nation. L'examen porte seulement sur la manière dont la Première nation s'y est prise pour consulter ses membres. A-t-on fait des efforts pour rejoindre les membres à la fois dans la réserve et hors réserve, pour les informer sur le régime proposé, et comment s'est passé le vote? Est-ce que 50 p. 10 plus un des électeurs admissibles sont allés voter? Est-ce que le code a été approuvé par 50 p. 100 plus une des personnes qui ont voté? C'est tout.

Le sénateur Nancy Ruth : L'une des raisons pour lesquelles on a créé ce poste de vérificateur est que les femmes autochtones ont demandé des garanties quelconques qu'elles ne seraient pas écartées du processus, et le vérificateur était perçu comme une manière de s'assurer que les femmes autochtones aient leur mot à dire et puissent voter sur le régime proposé par la bande. Est-ce exact?

Mme Paré : Oui, c'est exact. Durant la consultation, les femmes en particulier ont soulevé des préoccupations relativement au pouvoir des Premières nations de légiférer. Les femmes ont dit que la Première nation devait avoir un processus pour s'assurer que les membres connaissent le régime proposé et qu'ils aient l'occasion d'exprimer leur appui ou leur désaccord avec le régime de biens immobiliers matrimoniaux proposé par la Première nation.

Le sénateur Nancy Ruth : Quelqu'un a exprimé ce matin l'avis qu'ils ne veulent pas voter, que ce n'est pas leur tradition culturelle et qu'ils veulent plutôt procéder par consensus. Les femmes autochtones ont-elles demandé qu'il y ait un vote, par opposition à une procédure par consensus? Comment en est-on arrivé à un vote?

Mme Paré : C'est une question intéressante. Je peux vérifier ce qui est ressorti de la consultation, pour voir s'il y avait des Premières nations ou des femmes qui ont dit qu'elles ne voulaient pas voter et que cela devait se faire par consensus.

La présidente : Merci. Vous pourrez nous faire parvenir ce renseignement.

Le sénateur Jaffer : Je m'interroge au sujet du centre d'excellence. Je n'ai guère de repère au sujet des centres d'excellence. Vous n'aurez peut-être pas de réponse pour moi aujourd'hui. Pas de problème; vous pouvez nous l'envoyer.

Voici mes questions : Où sera situé le centre d'excellence? S'agit-il d'un seul centre? Quel est son mandat? Dans quelle mesure sera-t-il proactif? Combien d'argent a été réservé pour financer ce centre d'excellence — ou deux; j'ignore combien il y en a? Quel processus exactement suivra-t-il? Par exemple, si les Haida ont fait un excellent travail pour aider les femmes à accéder au système de

the centre adopt that process, or will the centre be proactive and draft documents or processes? If you can provide that information, I think that information will clarify issues for us.

I asked the minister, when a woman is homeless — we will not go into the circumstances — what does she do with regard to housing, travelling to a superior court that is 600 miles away and access legal aid?

Karl Jacques, Senior Counsel, Department of Justice Canada: In the case of emergency protection orders, the application can be made by another person than the victim, for instance. The act provides that regulations can be made, and regulations will address how applications can be made.

Senator Jaffer: An affidavit is an affidavit. They cannot just make an application.

Mr. Jacques: They can make an application. In some instances in different provinces, applications can be made over the phone or fax to justices of the peace. The rules will set out what kind of information will be required by the justice to decide on the application.

Senator Jaffer: We were told this morning — and I do not know any better so I am asking — that they cannot make an application by — whatever, I forget, so I do not want to misquote someone; we were told by email or something.

Mr. Jacques: We are talking here about the applications for emergency orders. The rules can be made under this act to provide for that situation.

Senator Jaffer: Can you provide us with those rules?

Mr. Jacques: We can provide the draft. They are still in draft form. We can provide that draft.

Senator Jaffer: What is the next step? The woman has had the 90 days to stay in the house. Then what does she do?

Mr. Jacques: The order will have to be executed then.

Senator Jaffer: How many times can she go back?

Mr. Jacques: Once under the same circumstances.

Senator Jaffer: Then what?

Mr. Jacques: If there is a marriage breakdown, they could apply then for an exclusive occupation order.

Senator Stratton: I will be brief, following up on Senator Jaffer's questioning. It bothers me, and I think the best way to handle this issue may be if you give a couple of case studies. If you take an individual, a woman, who comes home one night and she has been locked out, what does she do? She has three kids and, depending on their ages, but say they are 3, 5 and 7, she has the right to occupy for 90 days. That period is then extended once, as you said. Then what happens? After the separation is reached, the divorce is achieved,

justice, le centre adoptera-t-il ce processus, ou prendra-t-il l'initiative et élaborera-t-il des documents ou des processus? Si vous pouviez nous fournir ces renseignements, je pense que cela nous éclairerait.

J'ai posé la question suivante au ministre. Lorsqu'une femme se retrouve à la rue — sans égard aux circonstances —, comment s'y prendra-t-elle pour trouver un logement, comparaître devant un tribunal supérieur à 600 milles de distance et accéder à l'aide juridique?

Karl Jacques, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada : Dans le cas des ordonnances de protection d'urgence, la demande peut être présentée par quelqu'un d'autre que la victime, par exemple. La mesure prévoit la prise de règlements, et ces derniers préciseront les modalités de demande.

Le sénateur Jaffer : Un affidavit est un affidavit. Les personnes concernées ne peuvent pas simplement présenter une demande.

M. Jacques : Oui, elles le peuvent. Dans certains cas, dans différentes provinces, les demandes peuvent être présentées par téléphone ou par télécopieur aux juges de paix. Le règlement précisera quels renseignements seront requis par le juge pour prendre une décision au sujet de la demande.

Le sénateur Jaffer : On nous a dit ce matin — et je ne suis pas plus au courant, et c'est pourquoi je pose la question, que ces personnes ne peuvent présenter une demande. Quoi qu'il en soit, j'ai oublié et comme je ne voudrais pas citer à tort quelqu'un; on nous a dit que c'était par courriel ou quelque chose.

M. Jacques : Nous discutons ici des demandes d'ordonnances d'urgence. En vertu de la loi, le règlement peut prévoir des dispositions applicables en pareil cas.

Le sénateur Jaffer : Pouvez-vous nous fournir ces règles?

M. Jacques : Nous pouvons vous en fournir l'ébauche. Une version préliminaire. Elles sont encore au stade de l'ébauche. Nous pouvons vous fournir cette ébauche.

Le sénateur Jaffer : Quelle est la prochaine étape? La femme a bénéficié des 90 jours lui permettant de rester dans la maison. Ensuite, que fait-elle?

M. Jacques : À ce moment-là, l'ordonnance devra être exécutée.

Le sénateur Jaffer : À combien de reprises peut-elle y retourner?

M. Jacques : Une fois, en vertu des mêmes circonstances.

Le sénateur Jaffer : Et ensuite?

M. Jacques : En cas de rupture du mariage, on peut présenter une demande d'ordonnance d'occupation exclusive.

Le sénateur Stratton : Je vais prendre le relais des questions du sénateur Jaffer, et je serai bref. Cette question me préoccupe, et, à mon avis, la meilleure façon de l'aborder serait que vous nous fournissiez une ou deux études de cas. Prenons l'exemple d'une femme qui en entrant chez elle un soir se heurte à une porte verrouillée. Que fait-elle? Elle a trois enfants et selon leur âge, disons qu'ils ont trois, cinq et sept ans, elle a le droit d'occuper les lieux pendant 90 jours. Cette période est ensuite prolongée une fois,

then what happens? Does she have the right for herself and those kids to stay in that house until the kids are 21 or 18? There must be examples you can provide to clarify this situation.

Mr. Jacques: In that circumstance, a person can apply for occupation of the house. For instance, one condition can be that they ask the court to stay in the house until the children have attained the age of 18, for example. The judge will take into account several circumstances to determine how long that period can be. One of those circumstances is whether a person has been on the reserve for a long time. There are different circumstances. The First Nation will also make representations to that effect.

Senator Stratton: If someone off reserve moves onto the reserve, is married, has three kids, and she is there five years, which is not long, she could go. Who decides that?

Mr. Jacques: The judge decides, depending on the circumstance, like any other cases where courts have to decide —

The Chair: We would have to know whether she is married, common law or whatever.

I have one more follow-up question. Who enforces the court orders on reserve, both in terms of an emergency, say, or compensation?

Mr. Jacques: The bill provides that the emergency protection will be enforced by a peace officer.

The Chair: What is the compensation?

Mr. Jacques: That is civil remedy, so that will be by civil recourse then.

Senator Jaffer: Chair, may we take on Senator Stratton's good suggestion and have case studies so we can visualize how this legislation will work, please?

The Chair: Ms. Paré, do you have something to say about that?

Senator Stratton: We are looking for examples that you have had to think about.

Mr. Jacques: We can provide that information.

The Chair: We live with case studies every day in our province.

Ms. Paré: We will be pleased to provide a couple of case studies that are hypothetical: what happens; the ages of the children and the criteria taken into consideration. The First Nations will be able to make representation to the judge to talk about the situation of the communities, the tradition, the culture, so it is difficult to show what happens directly.

Senator Stratton: We appreciate all of that, but it will give us a better perspective. If you can give us three cases, I think it will help immensely.

Ms. Paré: Yes; with respect to the centre of excellence, do you want our response in writing?

comme vous l'avez dit. Que se passe-t-il ensuite? Après la séparation, une fois le divorce conclu, que se passe-t-il? A-t-elle le droit de vivre dans cette maison avec ses enfants jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge de 18 ou 21 ans? Il doit exister des exemples que vous pouvez nous fournir pour clarifier cette situation.

M. Jacques : En pareilles circonstances, une personne peut présenter une demande d'occupation du domicile. Par exemple, elle peut demander au tribunal de rester dans la maison jusqu'à ce que les enfants aient atteint l'âge de 18 ans. Le juge prendra en considération plusieurs facteurs pour déterminer combien de temps durera la période en question. L'un des facteurs est la durée de résidence d'une personne sur la réserve. Les circonstances varient. La Première nation va également présenter des arguments à cet égard.

Le sénateur Stratton : Si une femme qui ne vivait pas auparavant sur la réserve y déménage, s'y marie et a trois enfants et qu'elle y demeure cinq ans, ce qui n'est pas très long, elle pourrait devoir partir. Qui décide cela?

M. Jacques : Le juge décide, selon les circonstances, comme dans n'importe quel autre cas où les tribunaux doivent trancher...

La présidente : Il faudrait que l'on sache si elle est mariée, conjointe de fait ou quoi que ce soit.

J'ai une dernière question. Qui applique les ordonnances du tribunal dans la réserve, que ce soit des ordonnances de protection d'urgence ou d'indemnisation?

M. Jacques : Le projet de loi stipule que la protection d'urgence sera assurée par un agent de la paix.

La présidente : Quelle est la compensation?

M. Jacques : Il s'agit d'un recours civil; on procédera par voie de recours civil à ce moment-là.

Le sénateur Jaffer : Madame la présidente, pouvons-nous nous rallier à l'excellente suggestion du sénateur Stratton et demander des études de cas pour que nous puissions visualiser comment cette mesure législative fonctionnera, s'il vous plaît?

La présidente : Madame Paré, voulez-vous intervenir?

Le sénateur Stratton : Nous cherchons des exemples qui ont suscité votre réflexion.

M. Jacques : Nous pouvons fournir cette information.

La présidente : Nous fonctionnons avec des études de cas tous les jours dans notre province.

Mme Paré : Nous vous fournirons volontiers deux ou trois études de cas hypothétiques : la situation de la personne en cause; les âges des enfants et les critères pris en compte. Les Premières nations seront habilitées à présenter des instances au juge pour évoquer la situation dans les collectivités, la tradition, la culture; par conséquent, il est difficile de montrer ce qui se passe directement.

Le sénateur Stratton : Nous comprenons tout cela, mais ces études nous fourniront une meilleure perspective. Si vous pouviez nous soumettre trois cas, je pense que cela nous aiderait énormément.

Mme Paré : D'accord. Au sujet du centre d'excellence, voulez-vous une réponse écrite?

The Chair: We want it in writing for the committee.

Ms. Paré: Right now, we need to look into the implementation plan, but one thing that I wanted to offer is that if we look at the support for the First Nations who are under the First Nations Land Management Act, a national organization supports them in helping to design their land codes and, after that, their matrimonial property regime. The organization exists. We have an example of something.

Senator Jaffer: Most important for me is what money you are putting into this support.

Ms. Paré: Okay.

The Chair: Senators, if there are no more questions, that concludes our discussions and the sessions for today.

Thank you very much, Mr. Jacques and Ms. Paré for coming, and thank you, honourable senators, for being so patient. We have met now for, what, seven hours and I think we have accomplished a lot.

We meet again Monday at 4 p.m., where we will continue with witnesses on Bill S-4 before going to clause-by-clause consideration.

(The committee adjourned.)

La présidente : Nous voulons une réponse écrite à l'intention du comité.

Mme Paré : Présentement, nous devons examiner le plan de mise en œuvre, mais il y a une chose que je voulais signaler. Une organisation nationale aide des premières nations relevant de la Loi sur la gestion des terres des premières nations à concevoir leurs codes fonciers et, par la suite, leur régime de biens immobiliers matrimoniaux. Cette organisation existe. Nous possédons donc un exemple.

Le sénateur Jaffer : Ce qui m'importe le plus, c'est de savoir combien d'argent vous investissez dans ce soutien.

Mme Paré : D'accord.

La présidente : Sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, cela met un terme à nos délibérations et aux séances pour aujourd'hui.

Je vous remercie beaucoup, monsieur Jacques et madame Paré, d'être venus comparaître. Merci également aux honorables sénateurs de leur patience. Nous siégeons depuis sept heures environ, et je pense que nous avons accompli beaucoup.

Nous siégerons de nouveau lundi à 16 heures, et nous continuerons d'entendre des témoins au sujet du projet de loi S-4 avant de passer à l'étude article par article.

(La séance est levée.)

Press of Aboriginal Peoples:

Betty Ann Lavallée, National Chief.

Association of Iroquois and Allied Indians:

Randall Phillips, Grand Chief;

Jody Kechego, Senior Policy Analyst.

Individuals:

Danalyn MacKinnon, Barrister and Solicitor;

Mary Eberts, Barrister and Solicitor.

Nations of the Grand River:

William K. Montour, Chief;

Ava Hill, Councillor.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.

Mohawk Council of Akwesasne:

Mike Mitchell, Grand Chief;

Julie Phillips-Jacobs, Chief;

Martha Lafrance, Justice Court Administrator.

Monday, May 31, 2010 (afternoon session)

Canadian Human Rights Commission:

David Langtry, Deputy Chief Commissioner;

Valerie Phillips, Counsel, Legal Advisory Services;

Sherri Helgason, Director, National Aboriginal Initiative.

Canadian Bar Association:

Christopher Devlin, Executive Member, National Aboriginal Law Section;

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform.

Indian and Northern Affairs Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel.

Congrès des Peuples Autochtones :

Betty Ann Lavallée, chef national.

Association of Iroquois and Allied Indians :

Randall Phillips, grand chef;

Jody Kechego, analyste principale en matière de politiques.

À titre personnel :

Danalyn MacKinnon, avocate et procureure;

Mary Eberts, avocate et procureure.

Six Nations of the Grand River :

William K. Montour, chef;

Ava Hill, conseillère.

Chiefs of Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Conseil des Mohawks d'Akwesasne :

Mike Mitchell, grand chef;

Julie Phillips-Jacobs, chef;

Martha Lafrance, administratrice judiciaire.

Le lundi 31 mai 2010 (séance de l'après-midi)

Commission canadienne des droits de la personne :

David Langtry, vice-président;

Valerie Phillips, avocate, Services de consultation juridique;

Sherri Helgason, directrice, Initiative nationale autochtone.

Association du Barreau canadien :

Christopher Devlin, membre de l'exécutif, Section nationale du droit des Autochtones;

Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit.

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Monday, May 31, 2010 (afternoon session)

The Honourable Chuck Strahl, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency.

WITNESSES

Monday, May 31, 2010 (morning session)

Assembly of First Nations:

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;
Karen Campbell, Advisor.

Native Women's Association of Canada:

Jeannette Corbiere Lavell, President;
Celeste McKay, Director of Human Rights and International Affairs.

First Nations Land Advisory Board:

Austin Bear, Chief;
William McCue, Councillor.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le lundi 31 mai 2010 (séance de l'après-midi)

L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord.

TÉMOINS

Le lundi 31 mai 2010 (séance de l'avant-midi)

Assemblée des Premières Nations :

Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique;
Karen Campbell, conseillère.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jeannette Corbiere Lavell, présidente;
Celeste McKay, directrice des droits de la personne et des affaires internationales.

Conseil consultatif des terres des Premières nations :

Austin Bear, chef;
William McCue, conseiller.

(Suite à la page précédente)





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable JANIS G. JOHNSON

Présidente :

L'honorable JANIS G. JOHNSON

Monday, June 7, 2010
Wednesday, June 9, 2010
Monday, June 14, 2010

Le lundi 7 juin 2010
Le mercredi 9 juin 2010
Le lundi 14 juin 2010



Issue No. 4

Fascicule n° 4

Fourth, fifth and sixth meetings on:

Bill S-4, An Act respecting family homes situated on
First Nation reserves and matrimonial interests or
rights in or to structures and lands situated
on those reserves

Quatrième, cinquième et sixième réunions concernant :

Le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers
familiaux situés dans les réserves des premières nations et
les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions
et terres situées dans ces réserves

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Janis G. Johnson, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* LeBreton, P.C.
Baker, P.C.	(or Comeau)
Brazeau	Mitchell
* Cowan	Munson
(or Tardif)	Nancy Ruth
Kochhar	

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Dyck (*June 14, 2010*).

The Honourable Senator Andreychuk replaced the Honourable Senator Stratton (*June 1, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Janis G. Johnson

Vice-présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	* LeBreton, C.P.
Baker, C.P.	(ou Comeau)
Brazeau	Mitchell
* Cowan	Munson
(ou Tardif)	Nancy Ruth
Kochhar	

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Dyck (*le 14 juin 2010*).

L'honorable sénateur Andreychuk a remplacé l'honorable sénateur Stratton (*le 1^{er} juin 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 7, 2010
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4:02 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Brazeau, Dyck, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell and Nancy Ruth (9).

In attendance: Julian Walker and Tonina Simeone, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its examination of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:*Federation of Saskatchewan Indian Nations:*

Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chief, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission.

Quebec Native Women:

Ellen Gabriel, President.

Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs:

Noah Augustine, Chief, Co-chair;

Lawrence Paul, Chief, Co-chair.

As an individual:

Pamela D. Palmater, Chair, Centre for Study of Indigenous Governance, Department of Politics and Public Administration, Ryerson University.

Anishinabek Nation:

Shining Turtle, Chief;

Emma Meawasige, Elder, Serpent River First Nation.

Chief Day Walker-Pelletier, Ms. Gabriel, Chief Paul and Chief Augustine each made a presentation and, together, answered questions.

At 5:26 p.m., the committee suspended.

At 5:32 p.m., the committee resumed.

Ms. Palmater, Ms. Meawasige, and Chief Shining Turtle each made a presentation and, together, answered questions.

At 6:55 p.m., the committee suspended.

At 6:59 p.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 7 juin 2010
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Brazeau, Dyck, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell et Nancy Ruth (9).

Également présents : Julian Walker et Tonina Simeone, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Federation of Saskatchewan Indian Nations :*

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, chef, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission.

Femmes autochtones du Québec :

Ellen Gabriel, présidente.

Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :

Noah Augustine, chef, coprésident;

Lawrence Paul, chef, coprésident.

À titre personnel :

Pamela D. Palmater, présidente, Centre pour l'étude de la gouvernance autochtone, Département de l'administration politique et publique, Université Ryerson.

Nation Anishinabek :

Chef Shining Turtle, chef;

Emma Meawasige, aînée, Première nation de Serpent River.

Le chef Day Walker-Pelletier, Mme Gabriel, le chef Paul et le chef Augustine font chacun un exposé, puis répondent aux questions.

À 17 h 26, la séance est suspendue.

À 17 h 32, la séance reprend.

Mme Palmater, Mme Meawasige et le chef Shining Turtle font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 18 h 55, la séance est suspendue.

À 18 h 59, la séance reprend.

At 7 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 9, 2010
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 12:05 p.m., in room 705, Victoria Building, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Brazeau, Dyck, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell and Nancy Ruth (9).

Other senator present: The Honourable Senator Raine (1).

In attendance: Julian Walker and Anna Gay, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its examination of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel.

Mr. Jacques and Ms. Paré made a presentation and answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-4.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1, containing the short title, stand postponed.

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 2, be amended by:

(a) adding after line 41 on page 4 the following:

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 9 juin 2010
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 12 h 5, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Brazeau, Dyck, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell et Nancy Ruth (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Raine (1).

Également présents : Julian Walker et Anna Gay, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil.

M. Jacques et Mme Paré font une déclaration, puis répondent aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-4.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé.

La présidente demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 2, soit modifié :

a) par adjonction, après la ligne 38, page 4, de ce qui suit :

“(2.1) For greater certainty, for the purposes of this Act, an agreement between spouses or common-law partners includes an agreement reached through the use of traditional dispute resolution.”; and

(b) replacing line 44 on page 4 with the following:

“subsection (2.1), section 6, subsections 20(2), (4) and (5) and”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 2, as amended, carry.

The chair asked whether clause 3 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

The chair asked whether clause 7 shall carry.

After debate, it was agreed that clause 7 carry.

The chair asked whether clause 8 shall carry.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 9 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 10 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 11 shall carry.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 12 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 13 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 14 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 15 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 16 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 17 shall carry.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 18 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 19 shall carry.

« (2.1) Il est entendu que, pour l'application de la présente loi, est un accord conclu entre époux ou conjoints de fait l'accord conclu au moyen de mécanismes traditionnels de règlement des différends. »

b) par substitution, à la ligne 41, page 4, de ce qui suit :

« graphe (1), du paragraphe (2.1), de l'article 6, des paragraphes 20(2), ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 2 modifié.

La présidente demande si l'article 3 est adopté.

Après débat, il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

La présidente demande si l'article 7 est adopté.

Après débat, l'article 7 est adopté.

La présidente demande si l'article 8 est adopté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 9 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 10 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 11 est adopté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 12 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 13 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 14 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 15 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 16 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 17 est adopté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 18 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 19 est adopté.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 20 shall carry.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair asked whether clause 21 shall carry.

After debate, it was agreed that further consideration of clause 21 be deferred.

The chair asked whether clause 22 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 22, be amended by replacing line 22 on page 16 with the following:

“rehearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 22, as amended, carry.

The chair asked whether clause 23 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 23, be amended by replacing line 11 on page 17 with the following:

“any evidence presented at the hearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 23, as amended, carry.

It was agreed that clause 24 carry.

The chair asked whether clause 25 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 25, be amended by

(a) replacing line 23 on page 18 with the following:

“(c) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council”;

(b) adding after line 27 on page 18 the following:

“(c.1) the period during which the applicant has habitually resided on the reserve;” and

(c) replacing lines 32 and 33 on page 18 with the following:

“modation that is situated on the reserve;”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 25, as amended, carry.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 20 est adopté.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La présidente demande si l'article 21 est adopté.

Après débat, il est convenu de reporter l'examen approfondi de l'article 21.

La présidente demande si l'article 22 est adopté.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 22, soit modifié par substitution, à la ligne 21, page 16, de ce qui suit :

« dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la Première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 22 modifié.

La présidente demande si l'article 23 est adopté.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 23, soit modifié par substitution, à la ligne 12, page 17, de ce qui suit :

« toute preuve présentée dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la Première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 23 modifié.

Il est convenu d'adopter l'article 24.

La présidente demande si l'article 25 est adopté.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 25, soit modifié :

a) par substitution, à la ligne 20, page 18, de ce qui suit :

« c) les droits collectifs des membres des Premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la »;

b) par adjonction, après la ligne 24, page 18, de ce qui suit :

« c.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve; »

c) par substitution, aux lignes 28 et 29, page 18, de ce qui suit :

« convenable situé dans la réserve; ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 25 modifié.

At 1:18 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 13 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, June 14, 2010
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Janis G. Johnson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Brazeau, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell, Munson and Nancy Ruth (8).

In attendance: Julian Walker and Anna Gay and Tonina Simeone, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, May 5, 2010, the committee continued its examination of Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel.

The committee resumed clause-by-clause consideration of Bill S-4.

The committee resumed consideration of clause 21.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-4 be amended in clause 21, on page 12, by replacing lines 35 and 36 with the following:

“21. (1) On ex parte application by a spouse or common-law partner, whether or not that person is a First Nation member or an Indian, a designated judge of the province in which the family home is situated may”.

The question being put on the motion in amendment, it was defeated.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 21, be amended by replacing lines 35 and 36 on page 12 with the following:

OTTAWA, le lundi 14 juin 2010
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Janis G. Johnson (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Brazeau, Jaffer, Johnson, Kochhar, Mitchell, Munson et Nancy Ruth (8).

Également présents : Julian Walker, Anna Gay et Tonina Simeone, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 mai 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil.

Le comité reprend son étude article par article du projet de loi S-4.

Le comité reprend son étude de l'article 21.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 21, à la page 12, par substitution, à la ligne 30, de ce qui suit :

« conjoint de fait, qu'il soit ou non membre d'une Première nation ou Indien, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 21, soit modifié par substitution, à la ligne 30, page 12, de ce qui suit :

“21. (1) On ex parte application by a spouse or common-law partner, a designated judge of the province in which the family home is situated may”.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-4 be amended in clause 21, on page 12, by replacing line 37 with the following:

“make an order for a period of up to 180 days that”.

The question being put on the motion in amendment, it was defeated.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 21, be amended by replacing line 14 on page 13 with the following:

“the designated judge granted in accordance with the regulations.”.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 21, be amended by replacing line 34 on page 13 the following:

“interest or right in or to the family home;

(e.1) the period during which the applicant has habitually resided on the reserve; and”.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 21, be amended by replacing line 42 on page 14 with the following:

“(6) either directly or, if authorized by the court in the province in which the designated judge has jurisdiction, by substituted service in the manner, under the circumstances and on the conditions prescribed by regulation. The peace officer shall inform the applicant as soon as”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted.

It was agreed that clause 21, as amended, carry.

The chair asked whether clause 26 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 26, be amended by replacing line 9 on page 21 the following:

“(d) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council”.

« conjoint de fait, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 21, à la page 12, par substitution, aux lignes 32 et 33, de ce qui suit :

« — dont la durée maximale est de cent quatre-vingts jours — qui contient une ou plusieurs des ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 21, soit modifié par substitution, à la ligne 14, page 13, de ce qui suit :

« désigné accordée conformément aux règlements. »

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 21, soit modifié par substitution, après la ligne 34, page 13, de ce qui suit :

« e.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve; ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 21, soit modifié par substitution, à la ligne 44, page 14, de ce qui suit :

« graphe (6) soit directement, soit, si le tribunal de la province où le juge désigné a compétence l'autorise, par signification indirecte dans les circonstances, de la manière et aux conditions prévues par règlement; dès qu'il fait la signification, il en ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 21 modifié.

La présidente demande si l'article 26 est adopté.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 26, soit modifié par substitution, à la ligne 8, page 21, de ce qui suit :

« d) les droits collectifs des membres des Premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la ».

The question being put on the motion in amendment, it was adopted, on division.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-4 be amended in clause 26, on page 20, by replacing lines 32 and 33 with the following:

“survivor who is a member of the First Nation on whose reserve the family home is situated, order that the”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was defeated.

It was agreed that clause 26, as amended, carry.

It was agreed that clause 27 carry.

It was agreed that clause 28 carry.

It was agreed that clause 29 carry.

It was agreed that clause 30 carry.

The chair asked whether clause 31 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 31, be amended by replacing lines 29 to 32 on page 23 with the following:

“occupation of the family home to a spouse, common-law partner or survivor who is not a lessee under the lease for the family home, the spouse, common-law partner or survivor is bound by the lease”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 31, as amended, carry.

It was agreed that clause 32 carry.

It was agreed that clause 33 carry.

It was agreed that clause 34 carry.

It was agreed that clause 35 carry.

It was agreed that clause 36 carry.

It was agreed that clause 37 carry.

It was agreed that clause 38 carry.

It was agreed that clause 39 carry.

It was agreed that clauses 40 through 50 carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4 be amended by adding after line 12 on page 40 the following:

“**50.1** (1) An order made under this Act in a divorce proceeding as defined in subsection 2(1) of the Divorce Act is deemed, for the purposes of section 21 of that Act, to be an order made under that Act.

La motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L’honorable sénateur Jaffer propose que :

Que le projet de loi S-4 soit modifié à l’article 26, à la page 20, par substitution, aux lignes 30 à 32, de ce qui suit :

« **26.** (1) Sur demande du survivant membre de la Première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial, le tribunal peut, par ordonnance, lui ».

Après débat, la motion d’amendement, mise aux voix, est rejetée.

Il est convenu d’adopter l’article 26 modifié.

Il est convenu d’adopter l’article 27.

Il est convenu d’adopter l’article 28.

Il est convenu d’adopter l’article 29.

Il est convenu d’adopter l’article 30.

La présidente demande si l’article 31 est adopté.

L’honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l’article 31, soit modifié par substitution, aux lignes 35 à 37, page 23, de ce qui suit :

« époux, conjoint de fait ou survivant qui n’est pas partie au bail visant le foyer familial, cet époux, conjoint de fait ou survivant est lié par le bail pendant la ».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 31 modifié.

Il est convenu d’adopter l’article 32.

Il est convenu d’adopter l’article 33.

Il est convenu d’adopter l’article 34.

Il est convenu d’adopter l’article 35.

Il est convenu d’adopter l’article 36.

Il est convenu d’adopter l’article 37.

Il est convenu d’adopter l’article 38.

Il est convenu d’adopter l’article 39.

Il est convenu d’adopter les articles 40 à 50.

L’honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4 soit modifié par adjonction, après la ligne 12, page 40, de ce qui suit :

« **50.1** (1) Toute ordonnance rendue en vertu de la présente loi dans le cadre d’une action en divorce au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur le divorce est réputée, pour l’application de l’article 21 de cette loi, être une ordonnance rendue en application de cette loi.

(2) Any other order made under this Act, except under any of sections 21 to 24, may be appealed to the court exercising appellate jurisdiction over the court that made the order.”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 51 carry.

It was agreed that clause 52 carry.

It was agreed that clause 53 carry.

It was agreed that clause 54 carry.

It was agreed that clause 55 carry.

It was agreed that clause 56 carry.

The chair asked whether clause 57 shall carry.

The Honourable Senator Nancy Ruth moved:

That Bill S-4, in clause 57, be amended by replacing line 6 on page 43 with the following:

“ings under this Act and prescribing anything that by this Act is to be prescribed.”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted, on division.

It was agreed, that clause 57, as amended, carry, on division.

It was agreed that clause 58 carry.

It was agreed that clause 59 carry.

The chair asked whether clause 60 shall carry.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-4 be amended in clause 60, on page 44, by replacing lines 27 to 30 with the following:

“60. This Act comes into force on the day that is three years after the day on which it receives royal assent.”.

The question being put on the motion in amendment, it was defeated.

It was agreed that clause 60 carry.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-4 be amended, on page 5, by adding after line 17 the following:

“2.1 For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under section 35 of the *Constitution Act, 1982*.”.

After debate, the question being put on the motion, it was defeated.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

(2) Il peut être interjeté appel de toute autre ordonnance rendue en vertu de la présente loi — exception faite des articles 21 à 24 — devant le tribunal qui connaît des appels formés contre les décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance. »

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 51.

Il est convenu d'adopter l'article 52.

Il est convenu d'adopter l'article 53.

Il est convenu d'adopter l'article 54.

Il est convenu d'adopter l'article 55.

Il est convenu d'adopter l'article 56.

La présidente demande si l'article 57 est adopté.

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose :

Que le projet de loi S-4, à l'article 57, soit modifié par substitution, à la ligne 6, page 43, de ce qui suit :

« présente loi et en vue de prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par celle-ci. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 57 modifié, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 58.

Il est convenu d'adopter l'article 59.

La présidente demande si l'article 60 est adopté.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-4 soit modifié à l'article 60, à la page 44, par substitution, aux lignes 31 à 34, de ce qui suit :

« 60. La présente loi entre en vigueur trois ans après la date de sa sanction. »

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée.

Il est convenu d'adopter l'article 60.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-4 soit modifié, à la page 5, par adjonction, après la ligne 18, de ce qui suit :

« 2.1 Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée.

Il est convenu d'adopter l'article 1, qui contient le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

It was agreed, that the bill, as amended, carry on division.

Il est convenu d'adopter le projet de loi modifié, avec dissidence.

It was agreed that the chair report the bill, as amended, to the Senate.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat.

At 4:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

À 16 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 7, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, met this day at 4:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Janis G. Johnson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Ladies and gentlemen, we have a number of witnesses appearing today. Welcome everyone. We are glad you could be with us. We will start with the Federation of Saskatchewan Indian Nations, Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier.

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chief, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Good afternoon. I want to thank the committee for providing me with the opportunity to contribute to this standing committee. It is important to continue deliberations on Bill S-4. I also thank Senator Lillian Dyck for her efforts to ensure that my voice is heard here today.

I am Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier of the Okanese First Nation from the Treaty 4 territory in Saskatchewan. I have been chief of my first nation for 29 consecutive years. I have witnessed and been through much in terms of government policy, legislation and community involvement. I am also Chair of the Saskatchewan First Nations Women's Commission within the Federation of Saskatchewan Indian Nations, FSIN. It gives me great pride to be able to assist in successes of my community and to champion causes and rights of First Nations women and children.

Saskatchewan has 11 First Nation female chiefs and over 125 other women in leadership capacities throughout our 74 First Nations. Saskatchewan First Nations are treaty people. We span six treaty areas — Treaty 2, Treaty 4, Treaty 5, Treaty 6, Treaty 8 and Treaty 10. Everything we do or say comes from a treaty perspective and encompasses our collective and traditional rights. We all work hard to ensure that our voice represents our communities and First Nation women in Saskatchewan. Today, my voice will demand greater action on this issue on behalf of my fellow leaders and our membership.

The work and research surrounding matrimonial real property is a natural fit for the Saskatchewan First Nations Women's Commission because it will help to protect the lives of First Nation women and children on reserve. If a woman's relationship breaks down, or in the event of the death of her partner, whether

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 7 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, pour étudier le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Le sénateur Janis G. Johnson (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Mesdames et messieurs, nous accueillons plusieurs témoins aujourd'hui. Je souhaite la bienvenue à tous. Nous sommes heureux que vous puissiez être des nôtres aujourd'hui. Nous allons commencer par la représentante de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, la chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier.

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, chef, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations : Bonjour à tous. Je souhaite remercier le comité de me donner l'occasion de contribuer à ses travaux. Il est important de poursuivre les délibérations sur le projet de loi S-4. Je tiens également à remercier le sénateur Lillian Dyck de ses démarches visant à faire en sorte que je puisse faire entendre ma voix ici aujourd'hui.

Je suis Marie-Anne Day Walker-Pelletier, chef de la Première nation d'Okanese, qui est établie dans le territoire visé par le Traité n° 4, en Saskatchewan. J'en suis la chef depuis 29 ans. J'ai été témoin de beaucoup de choses et j'ai dû relever beaucoup de défis en ce qui a trait aux politiques du gouvernement, aux lois et à la participation communautaire. Je suis également présidente de la Saskatchewan First Nations Women's Commission, qui fait partie de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, la FSIN. Je suis très fière de pouvoir contribuer aux réussites de ma collectivité et de défendre les intérêts et les droits des femmes et des enfants membres des Premières nations.

La Saskatchewan compte 11 femmes chefs de Premières nations et plus de 125 autres femmes occupant des postes de dirigeantes au sein des 74 Premières nations de la Saskatchewan. Les Premières nations de la Saskatchewan sont visées par des traités. Notre territoire regroupe six régions, et celles-ci sont visées par six traités distincts : le Traité n° 2, le Traité n° 4, le Traité n° 5, le Traité n° 6, le Traité n° 8 et le Traité n° 10. Tout ce que nous faisons ou disons est conforme aux dispositions des traités et tient compte de nos droits collectifs et traditionnels. Nous travaillons toutes très dur pour faire entendre la voix des collectivités et des femmes membres des Premières nations de la Saskatchewan que nous représentons. Aujourd'hui, j'exigerai que l'on intervienne davantage dans ce dossier, au nom de mes homologues et de nos membres.

Le travail et la recherche entourant les biens immobiliers matrimoniaux — les BIM — s'inscrivent naturellement dans le mandat de la Saskatchewan First Nations Women's Commission, car ces éléments permettront de protéger la vie des femmes et des enfants membres de Premières nations qui vivent dans des

in marriage or common law, laws should be in place to ensure her rights are met regarding matrimonial real property. To take the question a step further, if a First Nation woman is in a volatile relationship and is living in on-reserve housing, laws may not keep her or her family safe. Policy should be put in place to ensure that she is not forced to stay in a situation that can lead to more violence or even death.

There is much work that the Saskatchewan First Nations Women's Commission needs to do on this file. We are encouraged that the federal government has taken steps to assist us in our efforts.

We have a number of areas of concern in the proposed Bill S-4. The bill is encouraging. However, we also have concerns over the effects this legislation may have on existing inherent treaty rights that indigenous people hold in Saskatchewan. Every day that the safety of a family is put in jeopardy because MRP laws are not in place is another mark against the woman's or child's basic human rights.

We must ensure that legislation developed does not take away from the human rights issue and put against the rights of First Nations people. We want to ask: Has this been assessed efficiently? I am here to serve notice that Saskatchewan is treaty-based. Therefore, it is natural that we want to ensure our collective rights are met and respected. Honourable senators know that our collective rights help protect who we are as treaty people and our traditional perspectives on policy development. I ask that we have more time to assess this possible conflict to ensure that our collective rights will be met when MRP legislation is put in place.

It has been over 20 years since the issue of MRP reached the Supreme Court in such cases as *Derrickson v. Derrickson* and *Paul v. Paul*. We have all had ample time to consider solutions. For some communities, it has been a long and difficult process to reach the point of forming our own rules. We fear that Bill S-4 will interfere with our vision and the work we have done towards our own solutions.

By passing this legislation, Parliament will create requirements that blanket every First Nation in Canada. The unique realities of many First Nations will not be met in this fashion. For instance, it is not realistic in northern First Nations that a woman who does not have easy access or resources must continuously attend court seeking orders to keep their house, which is, in the end, only a temporary solution under Bill S-4. Legislation must respect the needs of each First Nation. We ask for each community to have the chance to create their own legislation to reflect their needs.

réserve. Si une femme vit une rupture conjugale ou le décès de son conjoint, qu'elle soit mariée ou en union de fait, il devrait y avoir des mesures législatives en place pour protéger ses droits en matière de BIM. Pour pousser la question un peu plus loin, si une femme autochtone est dans une relation instable et vit dans une réserve, il n'est pas certain qu'il existe des lois assurant sa sécurité et celle de sa famille. Il faudrait mettre en place des politiques qui lui permettent de s'affranchir d'une situation pouvant mener à davantage de violence ou même à la mort.

La Saskatchewan First Nations Women's Commission a encore beaucoup de travail à faire dans ce dossier. Les membres de la commission sont heureux que le gouvernement fédéral ait décidé de nous appuyer dans nos efforts.

Il y a un certain nombre d'aspects qui nous préoccupent dans le projet de loi S-4. Le projet de loi prévoit des mesures encourageantes, certes, mais nous sommes inquiets des effets qu'il pourrait avoir sur les droits issus de traités qui sont conférés aux Autochtones de la Saskatchewan. Chaque fois que la sécurité d'une famille est compromise par l'absence de lois relatives aux BIM, on perd du terrain dans la défense des droits fondamentaux des femmes ou des enfants.

Nous devons veiller à ce que le projet de loi ne porte pas atteinte aux droits de la personne et aux droits des Autochtones. Nous vous posons la question suivante : cet aspect a-t-il été évalué de façon appropriée? Je suis ici pour vous aviser du fait que les Premières nations de la Saskatchewan sont visées par des traités. Par conséquent, il est naturel que nous souhaitions assurer le respect de nos droits collectifs. Les honorables sénateurs savent que nos droits collectifs nous permettent de protéger notre intégrité en tant que personnes visées par un traité et d'élaborer nos politiques dans le respect de nos traditions. Je demande que nous prenions le temps d'évaluer la possibilité d'un tel conflit pour veiller à ce que le projet de loi à l'égard des BIM tienne compte de nos droits collectifs.

Cela fait maintenant plus de 20 ans que la question des BIM a été portée devant la Cour suprême, dans des affaires comme *Derrickson c. Derrickson* et *Paul c. Paul*. Nous avons eu amplement le temps d'envisager des solutions. Certaines collectivités ont élaboré leurs propres règles, processus qui s'est révélé long et difficile. Nous craignons que le projet de loi S-4 s'oppose à notre vision et au travail que nous avons réalisé pour trouver nos propres solutions.

En adoptant ce projet de loi, le législateur imposera des exigences qui toucheront tous les membres des Premières nations du Canada. Or, ces exigences ne refléteront pas la réalité particulière de nombre de Premières nations. Par exemple, il n'est pas réaliste qu'une femme autochtone vivant dans le nord — et qui ne peut donc pas facilement accéder aux tribunaux ou à d'autres ressources — doive continuellement se présenter en cour pour obtenir des ordonnances lui permettant de conserver sa maison, alors que, finalement, l'application d'une ordonnance ne constitue qu'une solution temporaire aux termes du projet de loi S-4. Le projet de loi doit tenir compte des besoins de chacune

I am concerned about resources at many levels. Following this proposed act will be very costly, not only for individuals who may need to access the regulations set out by Bill S-4, but for communities that will have to implement the act in structuring their own laws, doing community consultations and ensuring all other codes are up to date as they develop their own unique MRP laws.

Where will resources come from? As First Nation leaders, if we promise to do all we can to ensure MRP laws are developed and implemented, do we receive assurance that adequate resources and budgets will be included? We also want to see a cost breakdown to incorporate MRP legislation on each First Nation and where the money will come from within the federal budget.

First Nations people want MRP laws, but we want to be able to create our own laws. In fact, we have been creating these laws for many years. For example, First Nations who have implemented the First Nations Land Management Act, 1999, c. 24 in their reserves are required to have MRP laws in place.

Many First Nations in Saskatchewan are also in the process of bringing forward codes and policies, including membership codes and housing codes that will address the issue of MRP, whether it stems from marriage breakdown or is a result of violence in the home. Therefore, Bill S-4 might force First Nation leaders to implement policies that we may not agree with or that go against the express agenda of particular communities.

I am not saying that we prefer to have women's safety placed in jeopardy or that we are comfortable to continue the way we have. Rather, our current situation is in crisis and action needs to happen, but we prefer to follow our own approach, one that we believe and one that reflects the needs of our community.

Today I ask that we be supported by the federal government to continue on in the capacity that we have been. We understand that the timelines must be short, but we are willing to work as quickly as possible.

I, along with many others, am willing to work together with our communities to ensure that MRP laws are developed and put in place. I am willing to work with First Nations in my region to

des Premières nations. Nous souhaitons que chaque collectivité ait la possibilité d'élaborer sa propre loi pour que celle-ci reflète ses besoins particuliers,

Je suis préoccupée par la question des ressources à de nombreux égards. D'abord, le projet de loi proposé occasionnera des coûts très élevés, non seulement pour les personnes qui pourraient se prévaloir des dispositions qu'il contient, mais également pour les collectivités qui devront — pour mettre en oeuvre le projet de loi — structurer leurs propres règles, mener des consultations communautaires et veiller à ce que tous les codes soient à jour dans le cadre de l'élaboration de leurs propres mesures législatives en matière de BIM.

D'où proviendront toutes les ressources? Si les chefs des Premières nations promettent de faire tout en leur possible pour mener à bien l'élaboration et la mise en oeuvre de lois relatives aux BIM, le gouvernement fédéral peut-il leur assurer qu'ils recevront des ressources financières adéquates? Nous souhaitons également obtenir une ventilation des coûts associés à la mise en oeuvre des lois relatives aux BIM dans chaque collectivité des Premières nations, et nous voulons savoir quelles seront les sources de financement au sein du budget du gouvernement fédéral.

Les Premières nations veulent des lois relatives aux BIM, mais elles veulent être en mesure d'élaborer leurs propres lois. D'ailleurs, nous élaborons ce genre de lois depuis de nombreuses années déjà. Par exemple, les Premières nations qui ont mis en oeuvre la Loi sur la gestion des terres des premières nations — 1999, chapitre 24 — dans leurs réserves sont tenues d'adopter des lois sur les BIM.

Par ailleurs, de nombreuses Premières nations en Saskatchewan sont sur le point d'adopter des codes et des politiques, y compris des codes sur le statut de membre et sur le logement, qui aborderont la question des BIM sous divers angles, par exemple ce qu'il advient de ces biens au moment du divorce ou lorsqu'il y a une séparation en raison de violence conjugale. Par conséquent, le projet de loi S-4 pourrait obliger des chefs de Premières nations à appliquer des politiques auxquelles les Autochtones ne souscriraient peut-être pas ou qui iraient à l'encontre des priorités explicites de collectivités en particulier.

Je ne suis pas en train de dire que nous préférons compromettre la sécurité des femmes ni que nous nous sentons à l'aise de continuer dans la voie que nous avons toujours suivie. En fait, nous vivons actuellement une crise, et des mesures doivent être prises, mais nous préférons recourir à notre propre méthode, c'est-à-dire une méthode dans laquelle nous croyons et qui reflète les besoins de notre collectivité.

Aujourd'hui, je demande au gouvernement fédéral de nous appuyer dans nos démarches pour continuer à exercer nos fonctions dans ce domaine. Nous savons que les délais doivent être très serrés, mais nous sommes disposés à travailler le plus rapidement possible.

À l'instar de nombreuses autres personnes, je suis prête à travailler en collaboration avec les membres de nos collectivités pour veiller à ce qu'ils élaborent et mettent en place des lois

ensure that the FSIN continues the process to get this work started in all communities, and to ensure the work is continuing if it already has been started.

Of course, time is of the essence when it comes to doing something to fix this crisis in our communities. Most communities are working to ensure that MRP is addressing our laws in our own governance processes, each of which might be very different from the neighbouring reserve, though they still respect the human rights of First Nations women and children.

Since the federal government says that Bill S-4 gives First Nations the right to implement MRP laws as we see fit, why have the bill at all? If it is to define interim legislation to address MRP until such time when First Nations can implement their own laws, that is fine, but let us make those decisions ourselves.

The ministerial representative, Wendy Grant-John, who was appointed by the minister, spent several months talking with First Nations. She even said specifically that unilaterally imposed federal legislation as a solution would not work, yet the bill is just that. That is not what our voice told the ministerial representative. We were not listened to.

Today I ask that the government allow us to continue to carry out the process in our own time without Bill S-4, support us with the necessary resources, as stated at the beginning of the Bill S-4. I quote:

WHEREAS the Government of Canada has recognized the inherent right of self-government as an aboriginal right and is of the view that implementation of that right is best achieved through negotiations;

That being the case, we ask that you negotiate with us and empower us to build legislation from a self-governing perspective as it relates to our treaty position from Saskatchewan.

The Chair: We will now go to Ellen Gabriel, please.

Ellen Gabriel, President, Quebec Native Women: Greetings, chair, and honourable members of the Senate committee. The Quebec Native Women appreciates this opportunity to present our concerns of the federal government's legislative approach that addresses the issue of matrimonial real property interests or rights on reserves.

Throughout the various numbers of changes to the matrimonial real property bill, Quebec Native Women has raised important issues about this legislation and the process

relatives aux BIM. Je suis disposée à travailler en collaboration avec les Premières nations de ma région pour faire en sorte que la FSIN continue d'inciter toutes les collectivités à commencer cette démarche et que le travail se poursuive dans les collectivités ayant déjà amorcé ce processus.

Bien sûr, le temps presse lorsqu'on doit intervenir pour régler la crise qui sévit dans nos collectivités. La plupart des collectivités veillent à ce que leurs lois régissent la question des BIM dans le cadre de leurs propres processus de gouvernance, lesquels peuvent être très différents d'une réserve à l'autre tout en respectant tous les droits fondamentaux des femmes et des enfants autochtones.

Étant donné que le gouvernement fédéral soutient que le projet de loi S-4 accorde aux Premières nations le droit d'élaborer selon leur convenance des lois sur les BIM, quelle est l'utilité de ce projet de loi? S'il vise à fournir des dispositions législatives provisoires pour gérer les BIM jusqu'à ce que les Premières nations puissent mettre en oeuvre leurs propres lois, c'est une bonne idée, mais, ensuite, laissons les Premières nations prendre elles-mêmes les décisions à ce chapitre.

La représentante ministérielle, Wendy Grant-John, qui a été nommée par le ministre, a discuté pendant plusieurs mois avec les Premières nations. Elle a même précisé qu'une loi fédérale imposée de façon unilatérale ne constituait pas une solution; pourtant, c'est ce qu'entend faire le gouvernement fédéral avec ce projet de loi. Ce n'est pas ce que nos représentants ont dit à la représentante ministérielle. Le gouvernement ne nous a pas écoutés.

Aujourd'hui, je demande au gouvernement de nous permettre de poursuivre le processus selon nos propres modalités, sans l'adoption du projet de loi S-4, et de nous fournir les ressources nécessaires pour mener à bien ce processus, tel qu'il est déclaré au début du projet de loi S-4, et je cite :

ATTENDU que le gouvernement du Canada a reconnu que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue un droit ancestral et qu'il est d'avis que la meilleure façon de mettre en oeuvre ce droit est de procéder par négociation;

Par conséquent, nous demandons au gouvernement de négocier avec nous et de nous donner les moyens d'élaborer nos lois dans une perspective d'autonomie gouvernementale, dans le contexte des traités visant les Premières nations de la Saskatchewan.

La présidente : La parole est maintenant à Mme Ellen Gabriel; allez-y, s'il vous plaît.

Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec : Bonjour, madame la présidente et honorables membres du comité sénatorial. L'organisme que je représente, Femmes autochtones du Québec, vous remercie de nous donner l'occasion de vous faire part de nos préoccupations concernant l'approche législative privilégiée par le gouvernement fédéral pour traiter la question des droits ou des intérêts matrimoniaux dans les réserves.

Au fil des nombreux changements qui ont été apportés au projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, Femmes autochtones du Québec a soulevé des questions importantes au

which has failed to provide Aboriginal peoples with any effective consultation and meaningful accommodation on this matter.

Unfortunately, like the recommendations of Wendy Grant-John, the federal government's representative, all our recommendations have been ignored with the reintroduction of Bill S-4. Furthermore, the inclusion of Ms. Grant-John's recommendations would have indicated good faith by the Government of Canada in accommodating the concerns of Aboriginal peoples.

I need not remind this standing committee on the goal and paternalistic nature of the Indian Act to undermine and devalue the authority and roles of indigenous women in their nations. Section 6 of the Indian Act defines who is an Indian, and constitutes tutelage over all aspects of community life and individuals' lives from birth to death. This regime of tutelage, which determines Indian status and band membership of individuals, extends to the political and administrative structures on reserves. With this in mind, I will address our concerns with the limitations of Bill S-4.

Bill S-4 does not recognize the inherent right of self-determination — a right protected by section 35 of the Constitution Act of Canada. It disregards the issue of collective rights versus individual rights of Aboriginal peoples, as well as ignoring Aboriginal peoples' customary land use and title.

It disregards the issue of membership codes and status, on-reserve conjugal relationships under the Indian Act. All membership codes do not provide the same rights to residency. Cases in which one of the spouses is not a registered Indian are even more complex. Therefore, the legal status of spouses and the existence or non-existence of a band membership code have a direct influence on this issue. This reality affects the children.

An obvious limitation between Bill S-4 and the realities currently facing Aboriginal communities is that the bill does not address the limited land base and inadequate housing on reserve.

Bill S-4 infringes on Aboriginal peoples' authority and jurisdiction. Currently, under the government's proposed legislation, First Nations laws on MRP would have to be sanctioned by a government-defined process set out in legislation before they can be enacted.

There is no planned transition period or support for First Nations capacity building and development. The federal rules will apply immediately to all First Nations, with limited exemptions. There appears to be no support for First Nations to develop and implement their own laws on MRP to replace federal laws, which means that the federal rules would apply to the majority of First Nations for a significant period of time.

sujet de cette mesure législative et de son processus d'élaboration, lequel n'a été assorti d'aucune consultation efficace auprès des Autochtones et d'aucun consensus véritable relativement au projet de loi.

Malheureusement, le nouveau projet de loi S-4 ne tient pas compte de nos recommandations, pas plus qu'il ne tient compte de celles de Wendy Grant-John, représentante du gouvernement fédéral. En outre, la prise en compte des recommandations de Mme Grant-John aurait témoigné de la volonté du gouvernement du Canada d'être à l'écoute des préoccupations des Autochtones.

Il n'est pas nécessaire de rappeler au comité sénatorial l'objectif paternaliste de la Loi sur les Indiens, à savoir saper et dévaloriser l'autorité et le rôle des femmes autochtones dans leurs nations. L'article 6 de la Loi sur les Indiens définit ce qu'on entend par « Indien » et régit tous les aspects de la vie communautaire et de la vie d'une personne, de sa naissance à sa mort. Ce régime de tutelle, qui détermine le droit à l'inscription au registre des Indiens et l'appartenance à une bande, s'applique également aux structures politiques et administratives des réserves. En gardant cela à l'esprit, j'aborderai nos préoccupations concernant les lacunes du projet de loi S-4.

Le projet de loi S-4 ne reconnaît pas le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, droit protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada. Il ne tient pas compte de la question des droits collectifs par rapport aux droits individuels des Autochtones et fait abstraction des titres des terres de réserve et de l'utilisation des terres de régime coutumier.

En outre, le projet de loi fait fi des codes d'appartenance et du statut de membre ainsi que de la définition d'une relation conjugale dans une réserve au sens de la Loi sur les Indiens. Les codes d'appartenance ne confèrent pas tous les mêmes droits de résidence. Et les choses se compliquent davantage lorsque l'un des époux n'est pas un Indien inscrit. Par conséquent, le statut juridique des époux et l'existence ou l'inexistence d'un code d'appartenance à une bande ont une incidence directe sur cette question. Cette réalité a des conséquences sur les enfants.

L'un des écarts évidents entre le projet de loi S-4 et la réalité des collectivités autochtones, c'est que le projet de loi ne tient pas compte du fait que l'assise territoriale est limitée et que le nombre de logements est insuffisant dans les réserves.

Par ailleurs, le projet de loi S-4 empiète sur l'autorité et la compétence des Autochtones. Actuellement, aux termes du projet de loi que propose le gouvernement, les lois des Premières nations sur les BIM devraient être sanctionnées au moyen d'un processus défini par le gouvernement dans le projet de loi avant d'être promulguées.

Le projet de loi ne prévoit aucune période de transition ni mesure de soutien visant à renforcer les capacités des Premières nations. Les règles fédérales s'appliqueront immédiatement à l'ensemble des Premières nations, à quelques exceptions près. Il semble que le gouvernement n'apportera aucun soutien aux Premières nations pour qu'elles élaborent et mettent en oeuvre leurs propres lois relatives aux BIM en remplacement des lois

Further policy research must be carried out regarding the situation of Aboriginal communities in Quebec and, in particular, the lack of harmonization with Quebec's civil code.

The government must work in concert with Aboriginal women's groups and their communities to develop a culturally based MRP regime that is fair and equitable. In terms of equitable settlement, the economic realities of Aboriginal women who have taken care of the family, home and children during the couple's partnership are not taken into consideration and will create further economic and legal burdens on women.

For domestic violence, an emergency protection order is necessitated. Provide courts with the power to apply interim federal rules with flexibility to fashion new interim remedies, based on custom, to allow more accessibility in remote communities.

Beyond the debate surrounding the legal issues, there are also the problems of social violence, chronic poverty and the lack of financial resources to access legal action. These limitations and concerns illustrate the need to address the problem of matrimonial property in a holistic perspective. Indeed, according to the consultations carried out by the Native Women's Association of Canada, legislative change is only one of six aspects of solutions put forward by Aboriginal women regarding matrimonial real property.

In order to ensure that Aboriginal peoples, and particularly women, will have equitable rights and benefits regarding matrimonial real property, the federal government must also deal with issues regarding the judicial access and application of this new legislation, as well as socio-economic aspects, such as status or lack thereof, violence, poverty and housing. Thus, parallel to any legislative change, the federal government should develop multi-staged systems of Aboriginal mediation or other appropriate Aboriginal systems and practices for justice and decision making under matrimonial real property.

Finally, the assimilative and oppressive policy system derived from the Indian Act, which exacerbates the vulnerable situation of women facing the breakdown of a relationship, must be revised to provide options for women and their descendants. The federal government must increase its efforts to resolve the issue of funding for housing on reserves and address the issues of poverty, violence, status and membership that are intricately related to MRP rights.

The Government of Canada must accommodate Aboriginal peoples' concerns through our recommendations and amend Bill S-4. It must abide by the rule of law and create further

fédérales, ce qui signifie que les règles fédérales pourraient s'appliquer à la majorité des Premières nations pendant longtemps.

On doit mener d'autres études sur la situation des collectivités autochtones du Québec, notamment sur le manque d'harmonisation avec le Code civil du Québec.

Le gouvernement doit travailler de concert avec les groupes de femmes autochtones et leurs collectivités en vue de créer un régime des BIM qui est juste et équitable. En ce qui a trait à la formule du règlement équitable, les réalités économiques des femmes autochtones ayant pris soin du foyer familial et des enfants pendant la relation conjugale ne sont pas prises en considération, et cela imposera un fardeau économique et juridique supplémentaire à ces femmes.

Au chapitre de la violence conjugale, les femmes autochtones qui en sont victimes doivent avoir la possibilité d'obtenir une ordonnance de protection d'urgence. On doit donner aux tribunaux qui appliquent les règles fédérales provisoires la latitude nécessaire pour trouver de nouvelles solutions provisoires fondées sur la coutume, de façon à rendre la justice plus accessible aux collectivités éloignées.

Outre le débat entourant les questions d'ordre juridique, il y a également les problèmes de violence sociale et de pauvreté chronique ainsi que le manque de ressources financières pour exercer des recours judiciaires. Ces lacunes et préoccupations font ressortir la nécessité d'aborder le problème des BIM dans une perspective holistique. D'ailleurs, au cours des consultations menées par l'Association des femmes autochtones du Canada, les modifications législatives n'ont constitué que l'une des six catégories de solutions proposées par les femmes autochtones en ce qui a trait à la gestion des BIM.

Pour que les Autochtones et, en particulier, les femmes aient des droits et des avantages équitables à l'égard des BIM, le gouvernement fédéral doit également s'attaquer aux questions liées à l'accès à la justice et à l'application du projet de loi, ainsi qu'aux aspects socioéconomiques, comme la détermination du statut, la violence, la pauvreté et le logement. Par conséquent, parallèlement à toute réforme législative, le gouvernement fédéral devrait créer un mécanisme de médiation autochtone en plusieurs étapes ou d'autres mécanismes et pratiques judiciaires et décisionnels à l'égard des BIM qui sont adaptés à la culture des Autochtones.

Enfin, le système de politiques assimilateur et oppressif qui découle de la Loi sur les Indiens, qui contribue à aggraver la situation vulnérable dans laquelle se trouvent les femmes au moment de la rupture d'une relation, doit faire l'objet d'une réforme pour offrir des options aux femmes et à leurs descendants. Le gouvernement fédéral doit accroître ses efforts en vue de résoudre la question du financement du logement dans les réserves et de remédier aux problèmes de pauvreté, de violence, de détermination du statut et de l'appartenance qui sont intimement liés aux droits en matière de BIM.

Le gouvernement du Canada doit réagir aux préoccupations des Autochtones en tenant compte de nos recommandations et en modifiant le projet de loi S-4. Il doit respecter la primauté du

dialogue respecting Aboriginal peoples' inherent right to self-determination. It must take into account the discussions currently under way in Parliament on Bill C-3, the gender equity legislation.

As long as Indian status remains discriminatory against Aboriginal women and their children, sexual discrimination will remain a prevalent issue of discourse regarding amendments to the antiquated Indian Act.

The Aboriginal nations, once independent peoples, or rather, sovereign peoples, with whom the European powers sought alliances during the colonial wars, have been reduced to subjects dependent upon the Crown. This paternalistic relationship, which has damaged Aboriginal nations, must end. It has distorted the Aboriginal peoples' traditional gender relations with regard to land ownership and the relationship to territory well beyond their original shape.

If I may make one more recommendation, it is that the Government of Canada fully endorse the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples without qualification, in good faith and in the spirit of reconciliation.

Lawrence Paul, Chief, Co-chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs: Honourable senators, I am chief of the Millbrook First Nation in Nova Scotia and co-chair of the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs. I have had the honour of serving my community for the past 26 years as chief and as the Nova Scotia co-chair of the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs for the last 18 years.

I have with me today Chief Noah Augustine of the Metepenagiag First Nation, who is our new New Brunswick co-chair and Mr. John G. Paul, our executive director. We are here today to speak on behalf of the Atlantic chiefs with regard to concerns with Bill S-4.

Our member chiefs do not support Bill S-4 as it currently stands. APC chiefs passed a resolution at their last meeting in May expressing their non-support for this bill due to their serious concerns with its potential impacts. APC chiefs passed a previous resolution regarding its predecessor, Bill C-8, for the same reasons.

Our position is not an uncommon one. Most First Nations organizations, including the Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada, also opposed the bill's predecessor, Bill C-8.

The following is a list of concerns and potential impacts that have been identified regarding Bill S-4, which are the same concerns we raised with Bill C-8.

droit et poursuivre le dialogue avec les Autochtones en reconnaissant leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il doit tenir compte des discussions que tient actuellement le Parlement sur le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes.

Tant que l'inscription au registre des Indiens demeurera discriminatoire à l'endroit des femmes autochtones et de leurs enfants, la discrimination sexuelle restera au cœur du débat concernant les modifications à apporter à la Loi sur les Indiens, qui est tout à fait dépassée.

Les peuples autochtones, autrefois autonomes ou, plutôt, souverains, avec lesquels les puissances européennes ont conclu des alliances pendant les guerres coloniales, ont été réduits à l'état de sujets dépendants de la Couronne. Cette relation paternaliste, qui a causé beaucoup de torts aux peuples autochtones, doit prendre fin. Cette relation a altéré les relations traditionnelles entre les sexes à l'égard de la propriété des terres et la relation entre les Autochtones et le territoire bien au-delà de leur forme originelle.

Si je peux me permettre de faire une autre recommandation, j'invite le gouvernement du Canada à souscrire entièrement à la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, sans restriction, en toute bonne foi et dans l'esprit de la réconciliation.

Lawrence Paul, chef, coprésident, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique : Honorables sénateurs, je suis chef de la Première nation Millbrook de la Nouvelle-Écosse et coprésident du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique. J'ai l'honneur de servir ma collectivité depuis 26 ans en ma qualité de chef et depuis 18 ans à titre de coprésident, en Nouvelle-Écosse, du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

Je suis accompagné du chef Noah Augustine, de la Première nation de Metepenagiag, qui est le coprésident au Nouveau-Brunswick, et de M. John G. Paul, directeur général de l'organisme. Nous sommes ici aujourd'hui pour exprimer, au nom des chefs de l'Atlantique, nos préoccupations à l'égard du projet de loi S-4.

Les chefs membres du congrès n'appuient pas le projet de loi S-4 dans sa forme actuelle. En effet, à l'occasion de leur dernière réunion, en mai, nos membres ont adopté une résolution déclarant qu'ils ne souscrivaient pas au projet de loi parce qu'ils redoutaient sérieusement certains de ses effets possibles. Nos membres avaient d'ailleurs adopté une résolution concernant la version antérieure du projet de loi S-4, à savoir le projet de loi C-8, qui faisait ressortir les mêmes réserves.

Nous n'étions pas seuls : la plupart des organismes autochtones, y compris l'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones du Canada, se sont également opposés au projet de loi C-8.

J'exposerai une série de préoccupations et de conséquences possibles qui ont attiré notre attention relativement au projet de loi S-4, et il s'agit des mêmes préoccupations que nous avons soulevées concernant le projet de loi C-8.

The first concern is that no consultations have been held with First Nations in Canada on Bill S-4. In 2006-07 the Government of Canada, via ministerial representative Wendy Grant-John, did hold national engagement sessions or discussion forums on the general issue of matrimonial real property on reserve and proposed options for consideration. However, no consultations were held on the proposed legislation itself.

We believe that the Government of Canada has a legal obligation to work closely with First Nations leadership in preparing legislation that so intimately affects life in their communities. There is a previous example whereby the Government of Canada and the AFN worked in partnership to prepare a bill entitled The Specific Claims Tribunal Act, which was eventually passed into law. We see no reason why the Government of Canada could not have taken a more collaborative approach in addressing these issues with First Nations.

Our second concern is that Bill S-4 is unconstitutional, as it is inconsistent with section 91(24) of the Constitution Act, 1982 and will constitute a breach of the Crown's fiduciary duty to protect Indians and lands reserved for Indians.

The British North America Act was entwined in the Canadian Constitution by way of section 35. The fiduciary duty for lands remains in the hands of the federal government, and the only way they can get out of that fiduciary responsibility is by amendment to the Constitution, which they will not get, or by us voluntarily giving it up.

As you are aware, only the federal government has exclusive legislative authority with respect to Indians and lands reserved for Indians. This bill will allow the province, via provincial court judge, to grant property and land rights in relation to reserve lands to non-Indian persons living on reserve. The provinces have no jurisdiction to do so under the Constitution Act and, thus, it would be unconstitutional.

Although the bill states in clause 5 that reserve land title and status are protected, the practical effect of the provisional rules is to grant non-band members, that is, non-Indian persons, interests in lands reserved for Indians. Doing so seriously undermines the title and the status of lands reserved for Indians. This, we believe, is a serious breach of the constitutional and fiduciary duty the Crown owes to First Nations to protect Indians and lands reserved for Indians.

Our third concern is that the bill contravenes the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as it will be a significant interference, both governmental and judicial, with

Notre premier motif d'inquiétude se rapporte au fait que le gouvernement n'a pas consulté les Premières nations du Canada au sujet du projet de loi S-4. En 2006-2007, le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de la représentante ministérielle, Wendy Grant-John, a bel et bien organisé, à l'échelle nationale, des séances d'information ou des tribunes où les participants ont discuté de la question générale des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves et des options proposées. Toutefois, le gouvernement n'a mené aucune consultation sur le projet de loi en lui-même.

Nous croyons que le gouvernement du Canada a l'obligation légale de travailler en étroite collaboration avec les dirigeants des Premières nations lorsqu'il s'agit d'élaborer un projet de loi qui touche de très près la vie des collectivités autochtones. Cela s'est déjà vu : par exemple, le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations ont travaillé de concert à l'élaboration du projet de loi intitulé Loi sur le Tribunal des revendications particulières, laquelle a finalement été promulguée. Nous ne voyons pas pourquoi le gouvernement du Canada n'aurait pas pu privilégier une approche plus collaborative pour discuter de ces questions avec les Premières nations.

Deuxièmement, nous nous préoccupons du fait que le projet de loi S-4 est inconstitutionnel, car il n'est pas compatible avec le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1982 et viole l'obligation fiduciaire de la Couronne qui consiste à protéger les Indiens et les terres réservées aux Indiens.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique est inscrit dans la Constitution canadienne à l'article 35. La responsabilité fiduciaire des terres est encore assumée par le gouvernement fédéral, et la seule façon pour lui de se départir de cette responsabilité fiduciaire est de modifier la Constitution, ce qui ne serait pas accepté, ou de nous amener à y renoncer volontairement.

Comme vous le savez, seul le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer sur les questions relatives aux Indiens et aux terres réservées aux Indiens. Ce projet de loi habilitera toute province, par l'intermédiaire d'un juge d'un tribunal provincial, d'accorder à un non-Indien vivant dans une réserve des droits de propriété et des droits fonciers sur des terres de réserve. Aux termes de la Loi constitutionnelle, ce type de décisions ne relève pas de la compétence des provinces, et, par conséquent, une telle procédure serait inconstitutionnelle.

Bien que le projet de loi précise à l'article 5 que le titre de propriété des terres de réserve et le statut sont protégés, il demeure que, en pratique, les règles provisoires auront pour effet d'octroyer à des personnes n'appartenant pas à des bandes, c'est-à-dire à des personnes non indiennes, des intérêts sur les terres situées dans des réserves. Ce faisant, le projet de loi porte sérieusement atteinte aux titres et au statut des terres réservées aux Indiens. Nous croyons qu'il s'agit là d'une grave violation de l'obligation constitutionnelle et fiduciaire de la Couronne à l'égard des Premières nations, car celle-ci doit protéger les Indiens et les terres réservées aux Indiens.

Troisièmement, nous croyons que le projet de loi enfreint la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, car il constitue une ingérence importante, tant

First Nation matters and inherent rights to self-government. The provisional rules will cause significant interference, both governmental and judicial, with First Nation affairs and inherent rights to self-government, controlling their own housing stock, administering their housing policy and the use of reserve lands.

While the bill allows for the creation of First Nation laws, the requirements are stringent. The potential drafting, legal and implementation costs are enormous, and the impacts may be limited. There will be new costs assumed by the provinces, and a more vigorous role will be carved out for the provinces and their courts in addressing First Nations matters.

I talked about this issue with the former premier of Nova Scotia, the late Honourable John Savage, and other Conservative and NDP premiers. They said that the only way that they would assume responsibility on any issue concerning native people in the province of Nova Scotia is if the federal government pays the costs. If the federal government does not pay the costs, they will not do it. I cannot blame them as they are currently \$56 million in debt.

The bill does not respect the inherent law-making power of First Nations. In our view, it is a step backwards. First Nations already have various housing, land and MRP policies, bylaws or laws in place, and this bill would replace all or most of them. Bill S-4 seriously undermines our inherent right to govern ourselves. For example, it gives provincial court judges full discretion to order band members to vacate homes to a non-native person and then further compensate them for their share of the value of the property.

First Nations policies and laws should be respected. If there are none in place, the federal government should work with the First Nations to assist them in developing the policies or laws they need to have in place. In the Atlantic region, many First Nations, including my own, have policies, written or unwritten, that have been adopted by councils that give exclusive possession of the matrimonial home to the custodial parent of the children in cases of marital breakdown. This bill will directly conflict with existing First Nation policies and laws in this area and will cause great confusion in communities.

The solution to this problem is not to impose provincial court systems and laws on First Nations. Any solution to the MRP issue should respect First Nations' inherent rights, their customs and traditions.

More generally, it is our view that the federal-provincial-territorial rules run contrary to the direction in which many family court systems in Canada are moving today. Many

gouvernementale que judiciaire, dans les affaires des Premières nations et dans le droit inhérent de ces dernières à l'autonomie gouvernementale. Les règles provisoires constituent une immixtion considérable sur les plans gouvernemental et judiciaire dans les affaires des Premières nations et dans leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, dans leur droit de gérer elles-mêmes leur parc de logements, leur politique de logement et l'utilisation des terres de réserve.

Si le projet de loi autorise les Premières nations à élaborer leurs propres lois, il impose des exigences très strictes à ce chapitre. Les coûts liés à l'élaboration et à la mise en oeuvre des lois sont énormes, et les répercussions pourraient être limitées. Les provinces devront assumer de nouveaux coûts, et les provinces et leurs tribunaux respectifs joueront un rôle plus actif dans le règlement des dossiers liés aux Premières nations.

J'ai discuté de cette question avec l'ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse, le regretté John Savage, et avec d'autres premiers ministres conservateurs et néo-démocrates. Ils ont dit qu'ils seraient prêts à assumer des responsabilités dans des dossiers touchant les Autochtones de la Nouvelle-Écosse seulement si le gouvernement fédéral payait la note. Si le gouvernement fédéral n'assume pas les coûts, la province ne prendra pas de telles responsabilités. Je peux la comprendre : elle affiche actuellement une dette de 56 millions de dollars.

Le projet de loi ne respecte pas le pouvoir inhérent des Premières nations de légiférer. À notre avis, il s'agit d'un recul. Les Premières nations disposent déjà de nombre de politiques, de règlements administratifs ou de lois sur le logement, les terres et les BIM, et le projet de loi les remplacerait tous, ou la plupart d'entre eux. Le projet de loi S-4 porte sérieusement atteinte à notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Par exemple, il accorde aux juges des tribunaux provinciaux le pouvoir discrétionnaire d'ordonner à des membres d'une bande de céder leur maison à une personne non autochtone, puis de fournir une compensation aux membres pour leur part de la valeur de la propriété.

Les politiques et les lois mises en place par les Premières nations devraient être respectées. Si elles sont inexistantes, le gouvernement fédéral devrait aider les Premières nations à élaborer les politiques ou les lois qu'elles doivent adopter. Dans la région de l'Atlantique, nombre de Premières nations, y compris la mienne, appliquent des politiques, écrites ou orales, adoptées par les conseils, qui accordent la possession exclusive des biens matrimoniaux au parent qui a la garde des enfants dans le cas d'une rupture conjugale. Le projet de loi entrera directement en conflit avec les politiques et les lois autochtones existantes dans ce domaine et causera beaucoup de confusion dans les collectivités.

La solution à ce problème n'est pas d'imposer des procédures judiciaires provinciales et des lois aux Premières nations. Toute solution concernant la question des BIM devrait d'abord respecter les droits inhérents des Premières nations, ainsi que leurs coutumes et leurs traditions.

Plus généralement, nous croyons que les règles fédérales, provinciales et territoriales vont à l'encontre de l'orientation préconisée aujourd'hui par nombre de tribunaux de la famille au

provinces support alternative dispute mechanisms, such as mediation as a first step to resolving any such family matters. Only in situations where ADR does not resolve this issue will couples find themselves in family court before a judge who will decide these matters for them. The Canadian justice system takes an adversarial-based approach to resolving matters, which pits one party against the other. This is a system that we do not wish to replicate or install in our communities. We believe that due to the fact that family law matters are very sensitive and personal in nature, they demand more remedial, restorative-based solutions.

I turn now to concern number 4. This bill tries to replicate off-reserve remedies to MRP issues, but it is not possible because it is simply not the same environment. Title in lands reserved for Indians is vested with the federal Crown. Only First Nations, bands and its members have the use and benefit of reserve lands. Individual Indians or non-Indians cannot own fee simple title to reserve lands. Because of the unique collective nature of the land tenure system on reserve, it is impossible to replicate the same remedies for MRP issues as off reserve. This is what the bill is attempting to accomplish, but it cannot be done. Our research indicates that most housing on reserve in Atlantic Canada is CMHC section 95 social housing in which the First Nation owns the house, pays the mortgage and rents it to the band member, head of the household, who is most often in receipt of social assistance. The rent for the social housing unit comes from DIAND social program funds.

Due to the fact that most housing in the Atlantic region is First Nation band owned social housing and not owned by its individual tenants, it is not possible for a provincial court judge to legally issue a compensation order to a spouse in the event of a marital breakdown, as the matrimonial home is not a marital asset.

I will make a few comments. For years since I have been chief, the federal government has been saying to me and my council: "Make your own laws that best suit your First Nation." We do that in regard to matrimonial property. We do not discriminate against anyone, whether White, Black, Red or Yellow. We do not. When we have a dispute between two couples, the chief and council at the Millbrook First Nation tell them to go to family court. They go to family court. The man may get custody or the woman may get custody of their children. Whoever gets custody of their children has the right to occupy the home. We have no problem following that policy.

Canada. Nombre de provinces appuient les méthodes de règlement extrajudiciaire des différends, telles que la médiation, comme première étape dans la résolution de tout type de problème familial. C'est uniquement dans les situations où ces méthodes échouent que les couples comparaissent devant un tribunal de la famille, qui tranchera cette question pour eux. Le système de justice canadien recourt à la confrontation pour régler les différends, en opposant une partie à l'autre. Il s'agit d'un système que nous ne souhaitons pas reproduire ou appliquer dans nos collectivités. Nous croyons que, étant donné que les questions relevant du droit familial sont très délicates et personnelles, elles nécessitent l'utilisation de mesures plus correctives et plus réparatrices.

J'aborderai maintenant la quatrième préoccupation. Le projet de loi vise à appliquer des solutions non adaptées à la vie dans les réserves pour régler les questions liées aux BIM, mais il est impossible de procéder de cette façon, car il ne s'agit tout simplement pas du même environnement. Les terres réservées aux Indiens sont la propriété du gouvernement fédéral. Seulement les Premières nations, les bandes et leurs membres ont l'autorisation d'utiliser les terres de réserve et d'en tirer parti. Un Indien ou un non-Indien ne peut posséder en fief simple des terres de réserve. En raison de la nature collective du régime foncier qui prévaut dans les réserves, il est impossible d'utiliser les mécanismes appliqués à l'extérieur des réserves pour régler les questions liées aux BIM situés dans des réserves. C'est ce que tente de faire le gouvernement en proposant ce projet de loi, mais ce n'est pas possible. Nous avons réalisé une recherche qui révèle que la plupart des logements situés dans les réserves de la région de l'Atlantique sont des logements sociaux subventionnés dans le cadre d'un programme de la SCHL, en application de l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation. La Première nation est propriétaire des logements, paie l'hypothèque et loue ceux-ci aux membres de la bande, au chef du ménage, qui, la plupart du temps, est bénéficiaire de l'aide sociale. Le loyer du logement social est financé par les programmes sociaux du MAINC.

Puisque la plupart des logements dans les réserves de la région de l'Atlantique sont des logements sociaux appartenant à la Première nation et non à un membre autochtone, un juge d'un tribunal provincial ne pourrait pas légalement imposer une ordonnance d'indemnisation à un époux dans le cas d'un divorce, car le foyer conjugal ne constitue pas un bien matrimonial.

Je ferai quelques commentaires. Depuis que je suis chef, le gouvernement fédéral nous dit, à moi et aux membres de mon conseil : « Élaborez vous-même les lois qui conviennent le mieux à votre Première nation. » C'est ce que nous avons fait dans le domaine des biens matrimoniaux. Nous ne faisons aucune discrimination à l'égard de quiconque, que la personne soit blanche, noire, rouge ou jaune. Nous ne faisons aucune discrimination. Lorsqu'il y a une dispute entre deux conjoints, le chef et le conseil de la Première nation Millbrook leur demandent de s'adresser au tribunal de la famille. C'est ce que font les conjoints, et l'un ou l'autre d'entre eux peut obtenir la

When the oldest child reaches 18, which is legal age under the Indian Act, it is up to that child to decide whether he or she wants to live with their mother or their father, and they accept that.

We have other bylaws, for unsightly premises, excessive noise, dog control, zoning, et cetera. The federal government has been saying to make your own rules and policies acceptable to your community. What the Millbrook First Nation and any other band does is acceptable to the community.

If this bill passes, to give you an example, someone put on the First Nation against the wishes of the community will face a living hell, whether it be a man or woman living in that house. The community members will not leave them to rest in peace. They are surrounded by band members, and to have a non-Indian living in the house that is owned by the band is unacceptable.

Because we were quite worried about the suicide rate, we have a policy that anyone who gets caught trafficking in drugs or bootlegging could lose their home. We have eliminated much of the drug abuse on our First Nation because of that policy.

My biggest worry is self-government: The Indian Act was put in place for a specific reason. The Honourable Joseph Howe was a member of the provincial government of Nova Scotia. That is when the Mi'kmaq population was dying from tuberculosis and other illnesses. He said that something had to be done or the Mi'kmaq nations will go the way of other species that are now extinct. The Indian Act came into being through talks with the federal government. Something had to be done at the time because their land base was gone; their way of living was gone; they could not feed themselves any longer.

Currently, some bands are talking about self-government. If you have self-government, you must have the funding to run it. If you do not have the money, you cannot run a government. Even if you did tax the majority of band members, you would not have enough tax dollars to pave one road. It is completely ridiculous to talk about self-government at this point in time. I have often said, when we start out in the field of economic development and enterprise, we must have the support of the federal, provincial and municipal governments to go forward to one day reach the plateau of self-sufficiency. That day is not here yet. I do not know what is in the minds of the advisers to the MPs, the Prime Minister or the Senate here. Why do they think that native people across Canada would let their lands be overtaken by non-Indians? It will not happen. All this bill will do is cause the pot to boil over.

garde des enfants. Celui qui obtient la garde des enfants a le droit d'occuper la maison. Tous les membres se conforment à cette politique.

Lorsque l'enfant aîné atteint l'âge de 18 ans, l'âge de la majorité aux termes de la Loi sur les Indiens, c'est à lui de décider s'il souhaite vivre avec sa mère ou avec son père, et on respecte cette règle.

Nous avons pris d'autres règlements administratifs, qui portent sur les lieux inesthétiques, le bruit excessif, le contrôle des chiens, le zonage, et cetera. Le gouvernement fédéral nous a dit de mettre en place des règles et des politiques qui conviennent à notre collectivité. Celles qui ont été adoptées par la Première nation Millbrook et par d'autres bandes sont adéquates pour la collectivité.

Pour vous donner un exemple, si on adopte le projet de loi, une personne qui s'installe dans la réserve contre la volonté de la Première nation vivra un véritable enfer, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme. Les membres de la collectivité ne laisseront jamais cette personne en paix. Cette personne sera entourée de membres de la bande, et il serait inacceptable qu'un non-Indien vive dans une maison qui appartient à la bande.

Comme nous étions très préoccupés par le taux de suicide, nous avons instauré une politique selon laquelle quiconque se fait prendre à faire du trafic de drogue ou d'alcool pourrait perdre sa maison. Grâce à cette politique, nous avons réussi à éliminer une grande partie des problèmes de toxicomanie dans notre collectivité.

Ma plus grande crainte se rapporte à l'autonomie gouvernementale : la Loi sur les Indiens a été adoptée dans un but précis. L'honorable Joseph Howe faisait partie du gouvernement provincial de la Nouvelle-Écosse. À ce moment-là, la population micmaque mourait de la tuberculose et d'autres maladies. Joseph Howe a dit qu'il fallait faire quelque chose, sinon la nation micmaque disparaîtrait, comme d'autres espèces se sont maintenant éteintes. La Loi sur les Indiens a été promulguée après des discussions avec le gouvernement fédéral. Il fallait faire quelque chose, car, à cette époque, les Micmacs n'avaient plus d'assise territoriale et avaient abandonné leur mode de vie. Ils ne pouvaient même plus se nourrir.

Actuellement, certaines bandes parlent d'autonomie gouvernementale. Si on est une bande autonome, on doit disposer des fonds nécessaires pour exercer ce pouvoir. En fait, si on n'a pas les fonds nécessaires, on ne peut pas diriger un gouvernement. Même si on imposait la majorité des membres de la bande, on n'aurait pas suffisamment d'argent pour asphaltier une seule route. Il est complètement ridicule de parler d'autonomie gouvernementale à ce moment-ci. Je fais souvent valoir que, lorsqu'on débute dans le domaine du développement économique et de la création d'entreprises, on doit bénéficier du soutien des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations municipales pour aller de l'avant et atteindre un jour l'autosuffisance. Ce jour n'est pas encore arrivé. J'ignore ce que pensent les conseillers des députés, du premier ministre ou des sénateurs. Pourquoi croient-ils que les Autochtones du Canada

Before this bill passes through the House of Commons, my advice to senators is to consult with First Nations for their input. Work together to come up with a policy that is acceptable to both sides. That is the way to go.

Thank you, and I hope what I have said will have some impact on senators here today. When you talk to your colleagues, perhaps there can be sober second thought and consultation with native people of Canada before pushing legislation through the House of Commons.

The Chair: Chief Paul, those are very wise words.

Noah Augustine, Chief, Co-chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs: I have a few more concerns. I am Chief Noah Augustine, Metepenagiag Mi'qmaq nation in New Brunswick, serving as co-chair for the Atlantic Policy Congress. I also serve as President of the Union of New Brunswick Indians. It is a pleasure to be here today.

From the outset, we have all come to realize that this is a very complicated issue. From my review of the literature, the research and the work that has been done to date by this standing Senate committee, I want to note that it is positive in the sense that we are finally addressing this issue of matrimonial real property in the First Nations community. These are big, complicated concerns. We are talking about land codes, band membership codes, self-governance and politics on a reserve, and the fact that Indian Act bands have elections every two years further complicates things.

I have had the opportunity to present before standing Senate committees with respect to the Indian Act elections. I want to express to senators here today that your recommendations carry weight and we appreciate the time and attention given to this matter. With that, I will continue with the remaining concerns from the Atlantic Policy Congress.

Concern number 5 was that First Nations do not have the resources to develop their own MRP laws. We have the ability but we do not have the resources. That has been communicated clearly.

There is a lack of capacity at the First Nation level to develop and enact such MRP laws, and this has not been addressed by the federal government in this bill.

seraient prêts à céder leurs terres à des non-Indiens? Cela n'arrivera pas. Ce projet de loi ne fera que jeter de l'huile sur le feu.

Avant que ce projet de loi soit adopté par la Chambre des communes, je recommande aux sénateurs de consulter les Premières nations. On doit travailler ensemble pour concevoir une politique qui conviendra aux deux camps. C'est la meilleure façon de procéder.

Je vous remercie et j'espère que mes propos éclaireront les électeurs aujourd'hui. Lorsque vous parlerez à vos collègues, vous pourriez peut-être envisager de réaliser un second examen objectif et de mener des consultations auprès des Autochtones du Canada avant qu'on fasse adopter le projet de loi par la Chambre des communes.

La présidente : Chef Paul, vos paroles sont d'une grande sagesse.

Noah Augustine, chef, coprésident, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique : Je voudrais soulever quelques points supplémentaires. Je suis Noah Augustine, chef de la Première nation micmaque de Metepenagiag, au Nouveau-Brunswick, et j'exerce les fonctions de coprésident du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique. J'assume également la présidence de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick. C'est un plaisir d'être ici aujourd'hui.

D'emblée, nous savions tous qu'il s'agissait d'un dossier très complexe. J'ai examiné la documentation, les recherches et le travail dont s'est chargé le comité sénatorial jusqu'à maintenant, et je tiens à souligner qu'il s'agit d'une excellente initiative, dans la mesure où nous abordons enfin la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les collectivités des Premières nations. Il s'agit de préoccupations importantes et complexes. Nous parlons des codes fonciers, des codes d'appartenance à une bande, de l'autonomie gouvernementale et des politiques dans les réserves, et le fait que les bandes assujetties à la Loi sur les Indiens tiennent leurs élections tous les deux ans vient compliquer les choses d'autant plus.

J'ai déjà eu l'occasion de témoigner devant des comités sénatoriaux au sujet des élections tenues selon la Loi sur les Indiens. Je tiens à dire aux sénateurs ici présents que vos recommandations ont beaucoup de poids et que nous vous sommes reconnaissants du temps et de l'attention que vous accordez à ce dossier. Sur ce, je vais exposer les autres réserves qu'ont exprimées les membres du congrès.

La cinquième préoccupation des membres se rapporte au fait que les Premières nations ne disposent pas des ressources nécessaires pour élaborer leurs propres lois en matière de BIM. Nous avons la compétence pour le faire, mais nous manquons de ressources. Cette préoccupation a été clairement soulevée.

À l'échelon des collectivités, les Premières nations manquent de capacités pour élaborer et mettre en place des lois relatives aux BIM, et le gouvernement fédéral ne tient pas compte de cet aspect dans le projet de loi.

The issue of lack of resources and capacity at the First Nation level has been consistently raised in relation to the various bills that have recently come before parliamentary committees, that is, Bill C-21, Bill C-3 and most recently with Bill S-11. It is our understanding that the lack of resources and capacity building issue has also been raised with regards to the development and enactment of land codes for First Nations that are part of the First Nations Land Management Act. First Nations have stated that there is not enough money to do the work required for them to develop their land codes. This same issue was raised by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in the recently released study regarding Indian Act election reform. The Senate committee recommended, amongst other things, that the federal government provide the necessary financial resources and supports to assist First Nations in developing their own election codes.

The only capacity building reference in relation to this bill has been with regard to judges and police. We also believe that, generally, most lawyers also do not understand how First Nation reserve land systems work. Thus, they will need to be included in any capacity building initiatives.

Our sixth concern is that the MRP issue also relates directly to lack of available housing and land on reserve. The issue of MRP on reserve is further challenged by the chronic housing and land shortages on reserve. If there were sufficient housing and land to build homes, we strongly believe that the problem would not be as significant as it is today.

The seventh concern is that the bill appears to be retroactive in nature. It will apply in certain circumstances, not merely in respect of current spouses or common law partners but former spouses and common law partners as well.

On the eighth concern, the bill aims to remove section 89(1), the Indian Act protection for status Indians, in matrimonial property situations.

Regarding concern nine, for the first time, non-Indian occupation of reserve land, absent a permit, lease or land surrender, will be sanctioned by the federal legislation via the provisional federal rules. This appears to contradict statements set out in the Indian Act which state that the purpose of non-alienability of reserve land is to ensure reserve lands remain for the use and benefit of Indians and the band generally and which prevents individual Indians from alienating their interests to non-Indians.

L'insuffisance des ressources et des capacités dans les collectivités des Premières nations est un point qui a été constamment soulevé en ce qui a trait aux divers projets de loi récemment présentés aux comités parlementaires, à savoir les projets de loi C-21 et C-3 et, plus récemment, le projet de loi S-11. Nous croyons savoir que la question du manque de ressources et de capacités a également été soulevée à l'égard de l'élaboration et de l'adoption de codes fonciers par les Premières nations dans le cadre de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Les Premières nations ont fait savoir qu'elles n'avaient pas assez d'argent pour accomplir le travail nécessaire à l'élaboration de leurs propres codes fonciers. D'ailleurs, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a attiré l'attention sur cette même question dans l'étude qu'il a dernièrement publiée concernant la réforme du régime électoral prévu dans la Loi sur les Indiens. Le comité sénatorial a recommandé, entre autres, que le gouvernement fédéral fournisse aux Premières nations les ressources financières et le soutien nécessaires pour mettre en place leurs propres codes électoraux.

Le seul type de renforcement des capacités que prévoit le projet de loi se rapporte aux juges et à la police. Or, nous croyons que, en général, la plupart des avocats ignorent comment fonctionne le régime foncier dans les réserves. Par conséquent, les avocats devront également être visés par toute initiative de renforcement des capacités.

Notre sixième motif d'inquiétude concerne le fait que la question des BIM est directement liée au manque de logements et de terres dans les réserves. En effet, le manque chronique de logements et de terres dans les réserves vient compliquer d'autant plus la gestion des BIM. Nous croyons fermement que, s'il y avait dans les réserves suffisamment de logements et de terres pour y construire des maisons, la situation ne serait pas aussi critique qu'elle ne l'est aujourd'hui.

La septième préoccupation se rapporte au fait que le projet de loi semble être applicable de façon rétroactive. Ainsi, dans certaines circonstances, il visera non seulement les époux ou les conjoints de fait actuels, mais également les anciens époux et conjoints de fait.

Ensuite, le huitième point qui nous inquiète, c'est que le projet de loi a entre autres pour objectif d'éliminer l'application du paragraphe 89(1) de la Loi sur les Indiens, qui offre une protection aux Indiens inscrits, dans les cas où les biens matrimoniaux sont en jeu.

En ce qui a trait au neuvième sujet de préoccupation, pour la première fois, l'occupation d'une terre de réserve par un non-Indien, sans qu'il y ait de permis, de bail ou d'accord de cession de terres, sera autorisée par le gouvernement fédéral en vertu des règles provisoires contenues dans le projet de loi. Cela semble être en contradiction avec les dispositions de la Loi sur les Indiens qui précisent que les terres de réserve sont inaliénables, dans la mesure où elles doivent généralement demeurer à l'usage et au profit des Indiens et des bandes, et qui empêchent un Indien de céder ses intérêts à un non-Indien.

The tenth concern is that a non-Indian spouse or common law partner may occupy a family home on reserve for a period of up to 180 days after the Indian spouse partner dies. It would appear that this order can be made even in spite of the terms of a will.

As to the eleventh concern, for the first time, a non-Indian can derive an economic advantage from a disposition of reserve land that has taken place outside of the permit, lease, surrender section of the Indian Act.

Compensation orders issued by judges will require parties to have financial resources to buy out the share of their partner's interest in the matrimonial home. It may not be possible for a spouse to compensate the other spouse for his or her share, as many First Nations in a region rely on social assistance as their main source of income and are often seasonally employed. Thus, it would cause undue financial hardship. It is also unclear how a compensation order would be determined by a judge, as he or she may only be able to evaluate the matrimonial home itself, but it cannot include the value of the reserve land itself due to its collective nature.

Furthermore, couples on reserve who do pay the mortgages on their homes cannot sell their matrimonial home in the local real estate market in the event of a marital breakdown and then split the proceeds, similar to couples that live off reserve. Couples on reserve can only sell their homes back to the First Nation itself, if it is willing and able to purchase it, or sell it to another band member. Thus, it is a very limited real estate market, which, as a result, significantly reduces its monetary value.

As one of your previous witnesses stated to you, First Nation property assets are valued at less than half of what properties are valued off reserve. Banking institutions will not extend loans and mortgages to First Nations, as they are unable to use their homes or property as collateral. I am familiar with that because I am experiencing the exact situation myself, mortgaging a house on reserve. The value is not there.

Our twelfth concern is that the bill goes beyond the scope of provincial matrimonial property legislation because it focuses on domestic violence, very broadly defined, and possession of reserve land when domestic violence occurs.

The thirteenth concern relates to the fact that the courts are given the power under the bill to issue exclusive occupation orders. These non-emergency orders are in effect for any period that the court specifies. They can be on an interim or other basis.

Le dixième aspect qui nous préoccupe est le fait qu'un époux ou un conjoint de fait non indien peut occuper une maison familiale dans une réserve pendant une période allant jusqu'à 180 jours après le décès de l'époux ou du conjoint de fait indien. Il semblerait qu'un juge peut ordonner une telle chose même si cela va à l'encontre des clauses du testament.

Le onzième aspect qui nous inquiète concerne le fait que, pour la première fois, un non-Indien peut tirer des avantages économiques de l'aliénation d'une terre de réserve sans que s'appliquent les dispositions de la Loi sur les Indiens portant sur les permis, les baux et la cession de terres.

Les parties qui se voient imposer une ordonnance de compensation par un juge devront disposer de ressources financières nécessaires pour acheter la part des intérêts de leur conjoint dans la maison conjugale. Il se pourrait qu'un conjoint n'ait pas les moyens d'acheter la part de l'autre conjoint, car nombre de membres des Premières nations ont comme principale source de revenu les prestations d'aide sociale et sont souvent des employés saisonniers. Cela leur causerait donc des difficultés financières indues. En outre, on ne sait pas au juste comment un juge déterminerait le montant de la compensation, car il ne pourrait peut-être évaluer que la valeur de la maison conjugale, et non la valeur de la terre de réserve, puisque celle-ci appartient à la collectivité autochtone.

Par ailleurs, les conjoints dans les réserves qui paient l'hypothèque de leur maison ne peuvent, s'ils se séparent, vendre celle-ci sur le marché immobilier local et ensuite partager le produit de la vente comme le font les conjoints qui vivent à l'extérieur des réserves. Les couples qui vivent dans les réserves peuvent uniquement vendre leur maison à la Première nation, si cette dernière est disposée à l'acheter et à les moyens de le faire, ou à un autre membre de la bande. Par conséquent, le marché immobilier dans une réserve est très restreint, ce qui entraîne une baisse considérable de la valeur des propriétés.

Comme l'a mentionné l'un des autres témoins, la valeur des propriétés dans les réserves équivaut à la moitié de celle des propriétés hors réserve. Les institutions bancaires ne consentent pas de prêts ni d'hypothèques aux membres des Premières nations, car ces derniers ne peuvent pas donner leur maison ou leur bien immobilier en garantie. Je suis au courant de cet aspect parce que je vis actuellement la même situation : j'essaie de contracter une hypothèque sur une maison dans une réserve. La valeur n'est pas assez élevée.

Notre douzième préoccupation concerne le fait que le projet de loi va au-delà de la portée des lois provinciales relatives aux biens matrimoniaux, car il est axé sur la violence conjugale — dans un sens très large — et sur la partie prenant possession de la terre de réserve en cas de violence conjugale.

Enfin, le treizième motif d'inquiétude se rapporte au fait que le projet de loi habilite les tribunaux à rendre des ordonnances d'occupation exclusive. Ces ordonnances non urgentes seraient en vigueur pendant la durée déterminée par le tribunal. Il pourrait s'agir d'une ordonnance d'occupation temporaire ou d'autres types d'occupation.

In closing, matrimonial real property issues on reserve are extremely complex, and the solutions must be developed in close consultation with First Nations, as the impacts can be significant and can have detrimental effects on local First Nation governance and policy issues such as housing, membership and land issues.

This bill is not yet law, and it is the position of many First Nations and organizations in Canada that this bill must be stopped in favour of a new, collaborative approach that supports First Nations developing their own solutions, laws and processes for dealing with matrimonial real property issues on reserve. It is our belief that there is no other way of effectively addressing this issue. Please support our concerns and issues regarding Bill S-4 by initiating or supporting a motion to withdraw it.

We thank you for providing us with this opportunity to hear our concerns with this bill, and we strongly urge to you to recommend to the Minister of Indian and Northern Affairs to alternatively work in close partnership with First Nations to develop and/or recognize other, non-legislative and/or community-driven measures to address this very important and pressing issue.

Senator Nancy Ruth: This is all troubling for me. I believe there is some truth in everything that has been said. Given that there has been, as you testified, chief, 20 years since the Supreme Court ruled, and given that women's groups and the Senate committee have raised this issue of MRP, if we were to withdraw Bill S-4, how would you see women on reserves being protected in the next 10 years until bands have time to get their MRP policy together? What would you do, all of you, to protect women? What have you done in the last 20 years? More importantly, what will you do now if we were to withdraw this bill?

Ms. Walker-Pelletier: As the chief said, this legislation deals with a very complex issue. It is not a women's issues; it is about community and our governance. It is about our safety. It is a holistic problem. First Nations across this nation of Canada are at different stages. In the west, British Columbia area, Alberta, Saskatchewan and Manitoba are in a more traditional treaty area, whereas further east, there are certain treaties, Aboriginal rights and so forth. This issue is very complex.

Working with my elders and my community through mediation, I am able to resolve the issues within my community. I do not rely on the court system at this time to solve my problems. Like the previous chief said, we were asked to define and develop our own policies. When we talk about inherent right, "inherent right" is our traditional laws that we carry within

En conclusion, la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves est extrêmement complexe, et le gouvernement doit trouver des solutions en consultation étroite avec les Premières nations, car les répercussions à cet égard peuvent être importantes et peuvent nuire à la gouvernance des Premières nations et aux politiques liées au logement, au statut de membre et à la gestion des terres.

Le projet de loi n'a pas encore été adopté, et nombre de Premières nations et d'organismes autochtones du Canada croient qu'il faut lui substituer une nouvelle approche de collaboration qui appuie les Premières nations dans l'élaboration de leurs propres solutions, lois et procédures en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Nous sommes convaincus qu'il n'existe aucune autre façon de résoudre efficacement cette situation. Nous vous demandons de tenir compte de nos préoccupations à l'égard du projet de loi S-4 et de présenter une motion visant à le retirer.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion d'exprimer nos réserves sur ce projet de loi et nous vous demandons instamment de recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord de travailler en étroite collaboration avec les Premières nations pour élaborer ou appuyer d'autres mesures non législatives ou communautaires pour régler cette question très importante et très urgente.

Le sénateur Nancy Ruth : Tout cela me laisse perplexe. Je crois qu'il y a une part de vérité dans tout ce qui a été dit. Étant donné que cela fait 20 ans — comme vous l'avez dit, chef — que la Cour suprême a statué sur cette question, et comme les groupes de femmes et le comité sénatorial ont soulevé la question des BIM, si nous retirions le projet de loi S-4, comment pourrions-nous protéger les femmes vivant dans les réserves au cours des dix prochaines années, pendant que les bandes travaillent à l'élaboration de leurs propres politiques sur les BIM? Que feriez-vous — et je m'adresse à vous tous — pour assurer la protection des femmes? Qu'avez-vous fait au cours des 20 dernières années? Surtout, que feriez-vous maintenant si nous retirions le projet de loi?

Mme Walker-Pelletier : Comme l'a expliqué le chef, le projet de loi porte sur une question très complexe. Cette question ne touche pas uniquement les femmes; elle touche l'ensemble de la collectivité et la gouvernance des Premières nations. Elle se rapporte également à notre sécurité. Elle requiert une approche holistique. Les Premières nations du Canada ne sont pas toutes rendues au même point. Dans l'ouest, en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, il s'agit plutôt de réserves traditionnellement visées par des traités, tandis que, plus à l'est, certaines Premières nations sont visées par des traités, d'autres détiennent des droits ancestraux, et cetera. C'est un dossier très complexe.

En collaborant avec nos aînés et en faisant de la médiation auprès des membres, je suis en mesure de régler les différends qui surviennent dans la collectivité. Actuellement, je ne recours pas au système judiciaire pour résoudre les problèmes. Comme l'a mentionné le chef qui est intervenu avant moi, le gouvernement nous a demandé d'élaborer nos propres politiques. Par « droit

our communities. If government recognizes and appreciates that, it will go a long way to further defining a framework that is acceptable to First Nations across this land.

Senator Nancy Ruth: What would that look like?

Ms. Walker-Pelletier: The framework would be defined by each community. In Saskatchewan, we have treaty areas. Perhaps Treaty 4 Indians would define their own citizenship, membership and housing code. My participation in that treaty area would be further redefined to reflect my needs. I belong to Treaty 4, and my treaties should fall within that scope.

Senator Nancy Ruth: One of the problems I am having is that you make a lot of claims of what the bill does, takes away inherent rights and opposes this, that and the other thing. There is a long list. What should it look like if it should not look as it does? I need something more precise and specific. What should a bill look like for a Treaty 4 Indian in your band if it should not look like Bill S-4?

Ms. Walker-Pelletier: From the get-go, all 34 First Nations from Treaty 4 would be properly consulted. We would include our elders in the process. We would not create it from the top down. The bill would come from the grassroots up to define our rights in those areas. Our elders are paramount in the creation of our vision. We have a vision.

Senator Nancy Ruth: Would you share that vision with us?

Ms. Walker-Pelletier: Our vision is to protect our rights as First Nations people within Treaty 4.

Senator Kochhar: I have a supplementary question. Everything we have heard today talks about rights. Does there not need to be responsibility attached to those rights? Every right must have a responsibility. Can you define the responsibilities you have in adherence to those rights?

Mr. Augustine: First, as First Nations leaders, we have to acknowledge our responsibility to protect our rights for future generations.

I understand how frustrated you must be to ask that question and not get a straight answer. As we pointed out, this is a complicated issue. No cookie-cutter approach will work. What works in Saskatchewan may not necessarily be the practice in New Brunswick or with the Mohawk. Our cultures are as different as the English are from the French. That is sometimes lost in Canada, but there are huge distinctions within our cultures.

The practice in my community with respect to matrimonial issues is that the man would leave the house. As chief and council, we prefer to stay out of the affairs of the individuals going through those situations. It is better for us if they can work out

inherent », on entend les lois traditionnelles qui s'appliquent dans nos collectivités. Si le gouvernement reconnaissait cela, il contribuerait grandement à la création d'un cadre qui serait jugé acceptable par l'ensemble des Premières nations du pays.

Le sénateur Nancy Ruth : À quoi ressemblerait ce cadre?

Mme Walker-Pelletier : Le cadre pourrait être défini par chacune des collectivités. En Saskatchewan, les régions sont visées par des traités. Les Premières nations visées par le Traité n° 4 établiraient peut-être leur propre code de citoyenneté, d'appartenance et de logement. Ma participation dans la région visée par ce traité serait de nouveau définie de façon à refléter mes besoins. Ma région est visée par le Traité n° 4, et les dispositions des traités devraient s'inscrire dans ce cadre.

Le sénateur Nancy Ruth : L'une des choses qui me tracassent, c'est que vous avez fait une foule de déclarations sur les répercussions du projet de loi et sur le fait qu'il vous retire des droits inhérents et va à l'encontre de ceci et de cela. La liste est longue. Si, selon vous, le projet de loi n'est pas approprié, à quoi devrait-il ressembler? Je veux des exemples plus précis. À quoi devrait ressembler un projet de loi pour un Autochtone visé par le Traité n° 4 si ce n'est pas au projet de loi S-4?

Mme Walker-Pelletier : Dès le départ, les 34 Premières nations visées par le Traité n° 4 seraient consultées en bonne et due forme. Les aînés participeraient aux consultations. Le projet de loi ne serait pas imposé d'en haut. Il serait élaboré à l'échelon des collectivités pour que nous puissions définir nos besoins dans ce domaine. Nos aînés jouent un rôle essentiel dans la concrétisation de notre vision. Nous avons une vision.

Le sénateur Nancy Ruth : Accepteriez-vous de nous faire part de cette vision?

Mme Walker-Pelletier : Notre vision consiste à protéger nos droits autochtones tels qu'ils sont définis dans le Traité n° 4.

Le sénateur Kochhar : J'aurais une autre question à vous poser. Tout ce que nous avons entendu aujourd'hui se rapporte aux droits. Ne doit-il pas y avoir des responsabilités rattachées à ces droits? Tout droit suppose des responsabilités. Pourriez-vous décrire les responsabilités que vous avez à l'égard de ces droits?

M. Augustine : D'abord, en notre qualité de chef de Premières nations, nous devons assumer la responsabilité de protéger nos droits pour qu'ils soient transmis aux prochaines générations.

Je comprends à quel point il peut être frustrant pour vous de poser une telle question et de ne pas obtenir une réponse claire. Comme nous l'avons souligné, il s'agit d'un dossier complexe. Une approche à l'emporte-pièce ne pourrait pas fonctionner. Ce qui fonctionnerait en Saskatchewan pourrait ne pas forcément être la solution à privilégier au Nouveau-Brunswick ou chez les Mohawks. Nos cultures diffèrent autant entre elles que l'anglais diffère du français. On l'oublie parfois au Canada, mais il y a des distinctions énormes entre nos cultures.

En ce qui concerne les biens matrimoniaux, dans ma collectivité, la pratique exige que l'homme quitte la maison. Le chef et les membres du conseil préfèrent ne pas se mêler des affaires des personnes qui vivent ce genre de situation. Il est mieux

their issues and come to a solution. We are getting dangerously close to bringing the chiefs and councils into the bedrooms of our citizens. A famous Canadian politician once noted: What business have we in the bedrooms of the nation?

I understand the frustration. However, it is important that whatever is done, must be done right. The concerns we raise are legitimate when we talk about infringement on Aboriginal treaty rights and our individual rights. As complicated and frustrating as the process will be, that is the position we have to take.

Senator Nancy Ruth: For me, rights are always balanced against other rights. I know little about Aboriginal affairs; therefore, I may be getting it all wrong. I see Bill S-4 a transitional program, idea or whatever you want to call it. Yes, the bill imposes. I understand that is a problem.

However, as I read the bill, it does not do all the things that were articulated. It is an interim measure until bands can put in place what they want individually respecting their own customs, ideas, traditions, respect for each other and sense of community.

The centres of excellence will be chosen jointly. They will not be imposed. Violence against women is a problem everywhere in Canada, but this bill deals with it on band territory. Why is this not a justifiable infringement on some of your rights to encourage you to put in place rights for women, families and children?

Mr. Paul: I want to ask the senator what she does to protect women's rights in her community. You ask us what we do to protect women's rights in our community. What does your town council do to protect women's rights in your community?

Senator Nancy Ruth: Chief, that field happens to be my background.

The Chair: Can we make the response short?

Senator Nancy Ruth: I am currently working on the inclusion of women into sections 318 and 319 of the Criminal Code of Canada.

Mr. Paul: The Criminal Code overrides the Indian Act. We have RCMP detachments on the First Nations. If family violence occurs, the RCMP is called. If no one will open the door; the door is kicked down. They listen to the parties, make a decision and cart one party off to jail. Those charged have to go to family court, which will listen to the evidence and make a decision. A court order will be put in effect. The male or female may be made to stay away from the residence for a period of time.

pour nous qu'ils règlent eux-mêmes leurs différends et trouvent une solution. Nous sommes à deux doigts d'obliger les chefs et le conseil à s'immiscer dans la chambre à coucher de nos concitoyens. Comme l'a déjà fait remarquer un célèbre politicien canadien : « Pourquoi irions-nous nous mêler de ce qui se passe dans les chambres à coucher des gens? »

Je comprends votre frustration. Toutefois, il faut se rappeler que, quoi que nous fassions, nous devons bien le faire. Les préoccupations que nous avons soulevées concernent l'atteinte aux droits conférés par les traités et aux droits individuels autochtones. Si compliqué et frustrant que soit le processus à privilégier, c'est la position que nous devons adopter.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ai toujours fait valoir que les droits d'une personne s'arrêtent là où commencent ceux d'une autre personne. J'en connais très peu au sujet des affaires autochtones, et, de ce fait, j'interprète peut-être les choses de la mauvaise manière. Je considère le projet de loi S-4 comme un programme, une idée — appelez-le comme vous voulez — transitoire. Oui, le projet de loi impose des exigences. Je crois comprendre que c'est ce qui pose problème.

Toutefois, à la lecture du projet de loi, je constate qu'il n'entraîne pas toutes les répercussions que vous avez exposées. Il s'agit d'une mesure provisoire qui serait mise en place jusqu'à ce que les bandes soient en mesure d'adopter leurs propres mesures en ce qui concerne les coutumes, les idées, les traditions, le respect et l'appartenance à la collectivité.

Les centres d'excellence seront choisis conjointement. Ils ne seront pas imposés. La violence à l'endroit des femmes est un problème qui existe partout au Canada, mais le projet de loi traite de cette réalité dans les limites du territoire d'une bande. Pourquoi ne croyez-vous pas qu'il s'agit d'une atteinte justifiable à certains de vos droits dans le but de vous encourager à conférer des droits aux femmes, aux enfants et aux familles?

M. Paul : Je voudrais demander au sénateur ce qu'elle fait pour protéger les droits des femmes dans sa collectivité. Vous nous avez demandé ce que nous faisons pour protéger les droits des femmes dans nos collectivités. Que fait votre conseil municipal pour protéger les droits des femmes dans votre collectivité?

Le sénateur Nancy Ruth : Chef, c'est justement mon domaine d'activités.

La présidente : Pouvez-vous donner une réponse courte?

Le sénateur Nancy Ruth : Je travaille actuellement à faire en sorte que les femmes soient protégées par les articles 318 et 319 du Code criminel du Canada.

M. Paul : Le Code criminel l'emporte sur la Loi sur les Indiens. Il y a des détachements de la GRC dans les collectivités des Premières nations. S'il y a une situation de violence familiale, on appelle la GRC. Si, sur les lieux, personne ne répond à la porte, la porte est enfoncée. La GRC interroge les parties, prend une décision et emmène la partie responsable en prison. La personne accusée doit se présenter devant le tribunal de la famille, qui entend les témoignages et rend une décision. Le tribunal rend

The Criminal Code protects everyone regardless of race, sex or colour. If my band members commit murder, they will get the same punishment as anyone else if they are convicted. It is the same thing for all of us; First Nations are no different.

Women on my First Nation are protected. It boils down to two things: the land and the Constitution. It will end up in court cases. In 1984, I told John Munro, who was the Minister of Indian Affairs, that Bill C-31 was discriminatory against native women and it would end up in court sooner or later. In the *McIvor* case, the law was found unconstitutional.

If Bill S-4 is passed as it is now, it will be challenged in court. I know it will be.

Ms. Gabriel: It is important to note that we are not asking you to throw out this bill on matrimonial real property. We are asking for it to be amended. Quebec Native Women did a memoir in 2004. We were one of the first organizations to raise this issue and consult our people.

You must remember that you cannot address the issue of matrimonial real property in a vacuum; there are many related issues. How can bands create a matrimonial real property code if we have no extended land base, no access to lands and resources and are in land claims negotiations? The criteria for land claims alone are almost impossible and require extinguishment of title to land. It is impossible to discuss MRP alone given all the related issues.

I have a problem with the fact that many women might be "6(2)s", and much depends on whether the government is open to making amendments to the deplorable patch work done in Bill C-3 so that women's rights may be protected. Bill C-3 does not address the gender discrimination issue that will continue if it is passed. We have to look at these issues holistically.

Senator Jaffer: In 2003, this committee reviewed matrimonial real property rights and published a report. This committee identified the issues. We are all struggling with the challenges that Bill S-4 faces.

However, if this bill is not passed, then what? It again leaves a vacuum. I am really struggling with this. We leave a vacuum, and then what? What are the timelines? What will happen? This is the challenge that we face.

également une ordonnance. Par exemple, il peut ordonner à l'accusé de ne pas s'approcher de la résidence familiale pendant un certain temps.

Le Code criminel protège toute personne, quel que soit sa race, son sexe ou sa couleur. Si un membre de ma bande commet un meurtre, il se verra infliger la même peine que tout autre meurtrier au moment de sa condamnation. C'est la même chose pour chacun de nous; les Premières nations ne font pas exception.

Les femmes de ma collectivité des Premières nations sont protégées. Cela se résume à deux choses : les terres et la Constitution. Cette histoire aboutira devant les tribunaux. En 1984, j'ai dit à John Munro, alors ministre des Affaires indiennes, que le projet de loi C-31 était discriminatoire à l'encontre des femmes autochtones et que, tôt ou tard, on se retrouverait devant les tribunaux. Dans l'affaire *McIvor*, le tribunal a conclu que le projet de loi était inconstitutionnel.

Si on adopte le projet de loi S-4 dans sa forme actuelle, il sera contesté devant les tribunaux. J'en suis persuadé.

Mme Gabriel : Il est important de souligner que nous ne vous demandons pas de faire une croix sur le projet de loi portant sur les biens immobiliers matrimoniaux. Nous vous demandons simplement de l'amender. Femmes autochtones du Québec a rédigé un mémoire en 2004. Nous avons été l'un des premiers organismes à soulever cette question et à consulter nos membres.

Il faut se rappeler qu'on ne peut aborder la question des biens immobiliers matrimoniaux de façon isolée, il y a de nombreux aspects connexes. Comment les bandes peuvent-elles établir un code des biens immobiliers matrimoniaux si elles ont une assise territoriale limitée, n'ont aucun accès à de nouvelles terres ou à des ressources et négocient une entente sur les revendications territoriales? Les critères relatifs aux revendications territoriales sont déjà en eux-mêmes presque impossibles à satisfaire et exigent l'extinction des titres fonciers. Il est impossible de discuter uniquement des BIM, vu l'ensemble des aspects qui se rattachent à cette question.

J'ai un problème avec le fait que nombre de femmes pourraient être visées par le paragraphe 6(2), et beaucoup de choses dépendent de la volonté du gouvernement de faire des amendements pour corriger les rafistolages déplorables qu'a subis le projet de loi C-3 pour que les droits des femmes soient protégés. Le projet de loi C-3 ne s'attaque pas au problème de la discrimination entre les sexes, alors, même s'il était adopté, ce problème persisterait. Nous devons aborder ces questions de façon holistique.

Le sénateur Jaffer : En 2003, le comité a examiné les droits relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux et a publié un rapport. Le comité a recensé les lacunes. Nous devons tous composer avec les difficultés liées au projet de loi S-4.

Toutefois, si le projet de loi n'est pas adopté, que ferons-nous? Nous laisserons encore un vide. J'ai vraiment beaucoup de mal à accepter cela. Nous laissons un vide, et ensuite? Quelles sont les échéances? Qu'arrivera-t-il? C'est le problème auquel nous faisons face.

Is there a process in place? What will be happening? We heard from Chief Day Walker-Pelletier that there are things in place. I am aware that the consultation process here was not very good. I know that. I know there are lots of problems with this bill, but the thing that is pulling me is what is next if this bill does not become law?

Mr. Augustine: How many years have we gone without anything in place?

Senator Jaffer: A long time.

Mr. Augustine: It has been a long time. If we go ahead with this bill as it is, I think, from the comments you have been receiving from all the witnesses, you know that it will be challenged legally in a court of law. Then all of this would be for nothing, and we would have to go back to the drawing board.

From my perspective, I am saying simply let us press "pause" and look at some amendments. Let us include the First Nations more proactively, as opposed to drafting something and saying, "Hey, take a look at this and tell us what you think." If you include the First Nations, we will have done it right and it will stick.

Senator Jaffer: Can you describe the process? Everyone says "amendments." I do not think anyone is talking about amending this bill. Maybe I am wrong. If this bill does not go through, what is the process you foresee?

Mr. Augustine: I personally would see that the government take a couple of steps back and resource the communities so that the First Nations themselves can work toward developing a capacity to be a part of this process, along with the federal government.

Senator Mitchell: We are all struggling with the same issue, but I am very uneasy about imposing a solution, one culture over another culture. I hear what you are saying and I hear your frustration. It strikes me at such moments that you see something that we just cannot see, so I accept that.

Are there any models now of First Nations who have already developed some kind of MRP that is working, one that would demonstrate it can be done without this legislation and that demonstrates it can, in fact, be done?

Chief Day Walker-Pelletier, I think you mentioned that your First Nation has made some progress in this issue. Could you comment on that as well?

Ms. Day Walker-Pelletier: Again, I have to make reference to the fact that it is a very complex issue. When you talk MRP, you have to talk about housing and land; it is a holistic situation. We do the best we can in our communities without the resources. We could probably do more if we were properly resourced.

Y a-t-il un processus en place? Que se passera-t-il? La chef Walker-Pelletier a dit qu'il y avait des mesures en place. Je sais que le processus de consultation n'a pas été très efficace. Je le sais. Je sais également que le projet de loi soulève beaucoup de préoccupations, mais la chose qui me préoccupe, c'est ce que nous allons faire après, si le projet de loi n'est pas adopté.

M. Augustine : Depuis combien de temps n'existe-t-il aucune loi dans ce domaine?

Le sénateur Jaffer : Depuis longtemps.

M. Augustine : Depuis longtemps, en effet. Si nous adoptons le projet de loi dans sa forme actuelle, je crois — d'après les commentaires qu'ont formulés les témoins — vous savez qu'il sera contesté devant les tribunaux. Alors, nous aurons fait tout cela pour rien et nous devrons retourner faire nos devoirs.

Je propose simplement que nous appuyions sur « pause » et que nous envisagions certains amendements. Faisons participer davantage les Premières nations plutôt que de rédiger quelque chose et de dire : « Hé, regardez ce que nous avons fait et dites-nous ce que vous en pensez. » Si vous consultez les Premières nations dès le début, nous réussissons du premier coup.

Le sénateur Jaffer : Pourriez-vous décrire en quoi consisterait le processus? Tout le monde parle « d'amendements ». Je ne crois pas que quiconque envisage d'amender le projet de loi. J'ai peut-être tort. Si le projet de loi n'était pas adopté, quel processus recommanderiez-vous?

M. Augustine : Je recommanderais au gouvernement de prendre du recul et de fournir des ressources aux collectivités des Premières nations pour qu'elles puissent elles-mêmes travailler à renforcer leurs capacités et prendre part à ce processus avec le gouvernement fédéral.

Le sénateur Mitchell : Nous sommes tous aux prises avec le même problème, mais je ne suis pas très à l'aise avec l'idée d'imposer une solution, d'obliger une culture à adopter le modèle d'une autre culture. Je comprends ce que vous essayez de dire et je comprends vos frustrations. Dans de tels moments, force m'est de constater que vous voyez des choses que nous ne voyons tout simplement pas, alors j'accepte que cela soit comme ça.

Pourriez-vous nous donner des exemples de Premières nations qui ont mis en place des mesures efficaces en ce qui a trait à la gestion des BIM, des exemples qui nous montreraient qu'on peut régler la situation sans adopter ce projet de loi, que c'est faisable?

Chief Day Walker-Pelletier, je crois que vous avez mentionné que votre Première nation avait fait des progrès à cet égard. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?

Mme Day Walker-Pelletier : Encore une fois, je dois insister sur le fait qu'il s'agit d'un dossier très complexe. Lorsqu'on parle des BIM, on doit également parler du logement et des terres; c'est une question qui regroupe beaucoup d'aspects. Dans nos collectivités, nous faisons de notre mieux malgré le manque de ressources. Nous pourrions probablement en faire plus si nous disposions d'un financement adéquat.

I will give an example of First Nations adopting election regulations and acts. It took many years. In my tribal council area, out of 11 First Nations, 3 First Nations are still under the Indian Act. The Indian Act has been around for many years through the election process, so I am demonstrating to you that it takes many years for us to achieve what we want to achieve through our own process, because it takes consultation and understanding.

I want to revert back to our elders. Our elders play a key role in sorting out the vision of what we want to achieve. It is through collaboration on the different programming within our communities that we are able to address MRP in a more family oriented community consultation, but nothing is written in stone. It is just through understanding, appreciation and mediation that we are able to say we are doing MRP.

Senator Mitchell: Okay.

Ms. Day Walker-Pelletier: In order to put it into a code, we will need resources. Lawyers cost a lot of money. That is who we need to advise us, because elders do not think from a legal point of view. To put our traditional teachings and our traditional thinking into a legal viewpoint is often very hard to do. I understand the federal government; we need to protect our women and children and we want to do that in our community, but it will take resources.

Senator Mitchell: I understand that too, and there is no guarantee that a matrimonial property act will actually protect women and children against violence. Certainly, in the rest of Canada, we have lots of matrimonial property acts and there is lots of violence against women and children in spite of that.

One of the biggest issues, for example, is that there are not enough shelters for women and children when they are confronted with violence in their own homes. They have nowhere to go and they cannot stay where they are. In the rest of Canada, there are not enough, let alone on First Nations lands.

My question addresses your point of resources. The government is putting a high stake in this idea of a centre of excellence, whatever that means. Have they consulted any of the native groups about how that might be structured, who might be hired for it and whether you would have input into that process?

Ms. Day Walker-Pelletier: No.

Senator Mitchell: So this act could be passed next week and they have not given any thought to it at all, as far as you know.

Ms. Day Walker-Pelletier: No.

Je vais vous donner un exemple de Première nation qui est en train d'adopter des règlements et des lois régissant les élections. C'est le fruit de nombreuses années de travail. Parmi les 11 Premières nations que regroupe notre conseil tribal, seulement trois tiennent encore leurs élections selon le régime prévu dans la Loi sur les Indiens. Ce régime électoral est utilisé depuis de nombreuses années, alors il nous faut de nombreuses années pour arriver aux résultats que nous voulons obtenir grâce à notre propre processus, car cela requiert beaucoup de consultations et de compréhension.

J'aimerais revenir à nos aînés. Nos aînés jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de la vision que nous souhaitons concrétiser. C'est en concevant les différents programmes en collaboration avec les membres de nos collectivités que nous pouvons aborder la question des BIM dans une perspective davantage axée sur la famille, mais rien n'est coulé dans le béton. Nous recourons simplement à la compréhension, à l'évaluation et à la médiation pour être en mesure de régler les problèmes liés aux BIM.

Le sénateur Mitchell : D'accord.

Mme Day Walker-Pelletier : Pour intégrer toutes ces règles dans un code, nous aurons besoin de ressources. Les services d'avocats coûtent très cher. Nous avons besoin de leurs conseils, car nos aînés n'abordent pas ce dossier sous un angle juridique. Il est souvent très difficile de concilier nos croyances et nos enseignements traditionnels et la perspective juridique. Je comprends le point de vue du gouvernement fédéral : nous devons protéger les femmes et les enfants, et c'est ce que nous voulons faire dans nos collectivités, mais il nous faut des ressources.

Le sénateur Mitchell : Je comprends cela également, et rien ne garantit qu'une loi sur les biens matrimoniaux permettrait réellement de protéger les femmes et les enfants contre la violence. Certes, dans le reste du Canada, il existe beaucoup de lois sur les biens matrimoniaux, et on recense tout de même de nombreux cas de violence à l'endroit des femmes et des enfants.

L'un des plus gros problèmes, par exemple, c'est qu'il n'y a pas suffisamment de refuges pour accueillir les femmes et les enfants victimes de violence familiale. Ces victimes n'ont nulle part où aller, et elles ne peuvent rester chez elles. Il n'y a pas assez de refuges au Canada, et c'est encore pire dans les réserves des Premières nations.

Ma question se rapporte à ce que vous avez mentionné au sujet des ressources. Le gouvernement mise beaucoup sur l'idée d'un centre d'excellence, concept nébuleux s'il en est. A-t-il consulté des groupes autochtones en particulier pour discuter de la structure possible de ce centre d'excellence, des personnes qui y seraient affectées et de votre participation éventuelle à ce processus?

Mme Day Walker-Pelletier : Non.

Le sénateur Mitchell : Donc, le projet de loi pourrait être adopté la semaine prochaine, et, à votre connaissance, le gouvernement n'a pas encore réfléchi à cet aspect.

Mme Day Walker-Pelletier : C'est exact.

Senator Mitchell: So they would be making that up and imposing that as well, probably.

Ms. Day Walker-Pelletier: Yes.

Senator Mitchell: Also, you made a very interesting point — among many that were made — that nobody has done any kind of estimate for what it will cost to implement MRP policy in each of the First Nations. That is a telling point. I guess nobody has done such an estimate; and there are no resources beyond the centre of excellence, which we know nothing about. You have not had any resources to assess the resources that would be required?

Ms. Day Walker-Pelletier: No.

Senator Mitchell: And lawyers are expensive.

The Chair: That is the extent of your question and the answers are “no.” is that correct?

Ms. Day Walker-Pelletier: Nobody consulted us.

Senator Dyck: I want to thank the presenters to their interesting insights today. Thinking in terms of marriage breakdown, we have two very different scenarios. First, we have the issue of a marriage with violence and abuse going on in the family. I think that is the issue driving Bill S-4, because we are worried about women and children being subjected to violence and we want to protect them. Second, we have the other type of marriage breakdown where violence in the home is not an issue. In that case, the issues of property might be more important — or perhaps not.

Everyone here is concerned about this so-called gap as to what will happen. I think things are happening, from what you have been saying today.

For instance, Chief Day Walker-Pelletier, you were saying that many First Nations in Saskatchewan are dealing with these situations, which I think was the question that Senator Nancy Ruth posed.

If there was a situation with a violent, abusive relationship on one of the reserves in Treaty 4 and it came to the attention of the community or the chief and council, how would it be resolved? Would there be mediation? Would there be alternative dispute mechanisms? What would happen in a case like that to protect the woman, if it is the husband who is being violent? Say they had children and they lived in a single family home. What would be done to resolve that situation? What would be your best guess as to what would be the ideal solution?

Ms. Day Walker-Pelletier: If there was violence taking place between a husband and wife in my community, the husband would be removed. We have our own policing on the four reserves. The women and children would stay, because usually the kids are in school. Once the husband has left, any charges are

Le sénateur Mitchell : Alors, il le mettrait sur pied et imposerait probablement un modèle de centre aussi.

Mme Day Walker-Pelletier : Oui.

Le sénateur Mitchell : De plus, vous avez soulevé un point très intéressant — et il y en a eu beaucoup d'autres qui l'étaient tout autant — selon lequel personne ne semble avoir fait une estimation quelconque de ce qu'il en coûterait de mettre en oeuvre les politiques relatives aux BIM dans chacune des Premières nations. C'est un aspect éloquent. Je présume que personne n'a fait une telle estimation, et le gouvernement n'a prévu aucune ressource, à l'exception du centre d'excellence, duquel nous ne savons rien. On ne vous a fourni aucun moyen d'évaluer les ressources qui seraient requises?

Mme Day Walker-Pelletier : Non.

Le sénateur Mitchell : Et les services d'avocats sont coûteux.

La présidente : C'est là l'objet de votre question, et la réponse est « non ». Est-ce exact?

Mme Day Walker-Pelletier : Personne ne nous a consultés à ce sujet.

Le sénateur Dyck : J'aimerais remercier les témoins d'avoir fait ressortir ces points intéressants aujourd'hui. En ce qui a trait à la rupture d'une relation conjugale, il y a deux scénarios très différents. D'abord, il y a la question de la violence conjugale et de la violence familiale. Je crois que c'est la question qui sous-tend le projet de loi S-4, car nous nous préoccupons des femmes et des enfants victimes de violence et nous voulons les protéger. Ensuite, il y a la rupture d'une relation conjugale motivée par une raison autre que la violence conjugale. Dans un tel cas, la question des biens matrimoniaux pourrait être plus importante, ou peut-être pas.

Tout le monde ici craint de laisser un vide juridique. Je crois qu'il y a des choses qui se passent, d'après ce que vous avez dit aujourd'hui.

Par exemple, chef Day Walker-Pelletier, vous disiez que nombre des Premières nations en Saskatchewan essaient de résoudre ce genre de situations, et je crois que c'était là l'objet de la question posée par le sénateur Nancy Ruth.

Si, dans l'une des réserves visées par le Traité n° 4, un cas de violence conjugale était porté à l'attention de la collectivité ou du chef et du conseil, comment ce problème serait-il réglé? Recourrait-on à la médiation? Utiliserait-on des modes de règlement extrajudiciaire des différends? Dans un cas semblable, que ferait-on pour protéger la femme, si c'est le conjoint qui est violent? Supposons qu'il y ait des enfants et que tous vivent sous le même toit. Que ferait-on pour résoudre la situation? Quelle serait selon vous la solution idéale dans un cas semblable?

Mme Day Walker-Pelletier : S'il y avait un cas de violence conjugale dans la collectivité, on expulserait le conjoint. Nous avons nos propres services de police dans les quatre réserves. La conjointe et les enfants resteraient, car, généralement, les enfants fréquentent l'école. Après son départ, le conjoint ferait face à des

dealt with. In my community, I have an unfunded wellness team that deals with families. It has well trained members who work with women, children, men, young adults and youth.

A family is a family, and we do not want to create division. Children want their parents. When the husband returns to the community, we enter into mediation and our wellness team formulates plans.

If the problem continues, the man is asked to leave.

Mr. Augustine: In my community, our child and family services work closely with the province. We have the RCMP in our community as well as our own First Nations policing. In situations of domestic dispute, it has been the cultural practice of my community for as long as I have known that the man leaves the house. That is well accepted in my community. They should know themselves that they have to leave, but if they do not, they are assisted in their departure.

Ms. Gabriel: You have very good communities. They may be the exception. Women have been kicked out of their homes because their band is implementing the Indian Act. That is why I have concerns about bands creating their own matrimonial real property laws. On this issue Aboriginal women's groups have been trying to say that status does not necessarily mean you have the right to live in the community. Many women have regained status as a result of Bill C-31, but they are not allowed to live in their communities or to own homes.

We cannot isolate MRP in a vacuum. Some communities do not have good policing, and if a marriage breaks up, the family may kick the woman out.

There are many unique situations that we must consider. This should be considered a human right, because women do not have rights under the Indian Act. It is a paternalistic policy and program designed to control us. We need to look at this from a more holistic and human rights perspective that will protect women and their children. We need more dialogue on this issue.

There were two months of consultation. When legislation is passed in Canada on issues other than Aboriginal issues, is there not more than two months of discussion with Canadians? I have presented at least four times on this issue, and we are still at the same spot because the government refuses to hear our voices, refuses to look at this issue in a holistic manner with all the related issues. You cannot simply apply what happens in the rest of Canada to on reserve.

accusations. Dans ma collectivité, nous avons mis en place une équipe du mieux-être — non financée — qui s'occupe des familles. Cette équipe est composée d'un personnel dûment formé qui travaille auprès des femmes, des enfants, des hommes, des jeunes adultes et des jeunes.

Une famille est une unité, et nous ne voulons pas semer la division. Les enfants veulent être avec leurs parents. Lorsque le conjoint revient dans la collectivité, nous entreprenons une médiation, et l'équipe du mieux-être établit des plans.

Si le problème persiste, nous demandons au conjoint de partir.

M. Augustine : Dans ma collectivité, les services à l'enfance et à la famille collaborent de près avec la province. Ma collectivité compte un détachement de la GRC et un service de police des Premières nations. Dans le cas des disputes conjugales, la pratique traditionnelle en place depuis toujours dans ma collectivité veut que l'homme quitte la maison. Cette pratique est bien acceptée dans ma collectivité. Les hommes coupables de violence conjugale sont censés savoir qu'ils doivent partir, mais, s'ils ne le font pas, on les oblige à quitter la maison.

Mme Gabriel : Vous avez de très bonnes collectivités. Elles sont peut-être l'exception. Des femmes ont été chassées de leur maison parce que leur bande applique la Loi sur les Indiens. Voilà pourquoi j'ai des réserves sur le fait que les bandes puissent élaborer leurs propres lois en matière de biens immobiliers matrimoniaux. À cet égard, des groupes de femmes autochtones tentent de faire valoir le fait que le statut d'Indien ne confère pas nécessairement le droit de vivre dans la collectivité. Nombre de femmes ont recouvré le statut d'Indien depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-31, mais elles ne peuvent pourtant pas vivre dans leur collectivité ni posséder une maison.

Nous ne pouvons pas faire comme si la question des BIM existait en vase clos. Certaines collectivités n'ont pas de bonnes politiques à ce sujet, et lorsqu'un mariage prend fin, la famille peut mettre la femme dehors.

Il existe bien des situations uniques, et nous devons les envisager. Il faudrait considérer que c'est un droit de la personne, car les femmes n'ont aucun droit en vertu de la Loi sur les Indiens. C'est une politique et un programme paternalistes qui ont pour but de nous contrôler. Nous devons envisager la question d'un point de vue plus holistique et sous l'angle des droits de la personne de façon à protéger les femmes et leurs enfants. Nous devons discuter davantage de cette question.

Il y a eu des consultations pendant deux mois. Quand on veut adopter une loi, au Canada, sur d'autres sujets que des questions autochtones, les consultations auprès des Canadiens ne durent-elles pas plus de deux mois? Cela fait au moins quatre fois que je me présente pour parler de cette question, et nous n'avons pas avancé d'un pouce, car le gouvernement refuse de nous écouter, refuse d'envisager la question de manière holistique en tenant compte de tous les enjeux connexes. Vous ne pouvez pas tout simplement appliquer ce qui se passe dans le reste du Canada aux réserves.

In Quebec, we have the civil code. We were contacted by people in Justice Quebec who said that they are concerned about this bill. There is no harmony between the federal legislation and the civil code of Quebec, yet there has been no discussion on that. How long do we have to keep asking that the Crown uphold its duty to have true dialogue with Aboriginal peoples and to accommodate our concerns, as many Supreme Court decisions in Canada have stated must be done?

Senator Dyck: In your respective communities, how many homes are owned by the occupant of the house? Are they mostly social housing?

Ms. Day Walker-Pelletier: We have all social housing.

Ms. Gabriel: We have certificate of possession.

Senator Brazeau: Thank you for your presentations this afternoon.

I heard a lot about lack of consultation with respect to this bill. This bill is to protect the rights of Aboriginal women in particular. The Native Women's Association of Canada received \$5 million from 2005-10 for their Sisters in Spirit campaign, and recently \$10 million was announced over two years for missing and murdered Aboriginal women. If you tie all of these issues together, this bill is about protecting the rights of families, but in particular Aboriginal women and children in the case of marriage breakdown.

We have also heard that this bill might go against Aboriginal treaty rights. Aboriginal women are affected by a legislative gap. They are kicked out of their homes with their children and have nowhere to go. They often have to move off-reserve because of lack of housing. How do you explain to those Aboriginal women that you believe we should not proceed with this bill as proposed, that we should step back and do it right?

The Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada each received \$2.7 million specifically for consultations. I do not understand why we hear that there were no consultations. If that is the case, what was done with that money?

Mr. Augustine: Are you saying that the AFN received \$2.7 million to consult with us, or that the AFN received that money to consult with the federal government?

Senator Brazeau: The AFN and chiefs like yourself have said time and again that you are the ones in the best position to consult with the grassroots people. This funding was specifically for consultations to be held among yourselves, I assume, at the initial level, and with the grassroots people subsequently.

Au Québec, nous avons le Code civil. Des intervenants du ministère de la Justice du Québec ont communiqué avec nous pour dire qu'ils se préoccupaient de ce projet de loi. Il n'y a pas d'harmonie entre les lois fédérales et le Code civil du Québec, et pourtant il n'a pas été question de cela. Pendant combien de temps devons-nous demander à l'État de s'acquitter de son devoir et d'entamer des discussions sérieuses avec les peuples autochtones et de répondre à nos préoccupations, comme l'exigent de nombreuses décisions de la Cour suprême du Canada?

Le sénateur Dyck : Dans vos collectivités respectives, combien sont propriétaires de leur résidence? S'agit-il plutôt de logements sociaux?

Mme Day Walker-Pelletier : Il s'agit toujours de logements sociaux.

Mme Gabriel : Nous avons des titres de propriété.

Le sénateur Brazeau : Merci pour l'exposé que vous avez présenté cet après-midi.

J'ai beaucoup entendu parler de l'absence de consultations au sujet de ce projet de loi. Ce projet de loi vise à protéger en particulier les droits des femmes autochtones. L'Association des femmes autochtones du Canada a reçu cinq millions de dollars, financement échelonné entre 2005-2010, pour sa campagne Soeurs d'esprit, et on vient d'annoncer un autre financement de 10 millions de dollars sur deux ans pour lutter contre la disparition et le meurtre des femmes autochtones. Si l'on prend toutes ces questions ensemble, ce projet de loi concerne la protection des droits des familles, mais en particulier des femmes et des enfants autochtones lors de la dissolution d'un mariage.

Nous avons aussi entendu dire que ce projet de loi pouvait aller à l'encontre des droits conférés aux Autochtones par les traités. Les femmes autochtones sont touchées par ce vide juridique. On les met à la porte de leur maison, avec leurs enfants, et elles n'ont nulle part où aller. Elles doivent souvent quitter la réserve parce qu'il n'y a pas assez de logements. Comment expliquez-vous à ces femmes autochtones qu'à votre avis, on ne devrait pas adopter le projet de loi tel que proposé et qu'il faudrait plutôt revenir en arrière pour le refaire correctement?

L'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones du Canada ont chacune reçu 2,7 millions de dollars pour mener des consultations. Je ne comprends pas pourquoi on dit qu'il n'y a pas eu de consultations. Si c'est le cas, à quoi a servi cet argent?

M. Augustine : Êtes-vous en train de dire que l'APN a reçu 2,7 millions de dollars pour nous consulter ou qu'elle a reçu cet argent pour consulter les intervenants du gouvernement fédéral?

Le sénateur Brazeau : L'APN et des chefs comme vous ont répété encore et encore que vous êtes les mieux placés pour consulter les gens à la base. Le financement était précisément destiné aux consultations de vos membres, j'imagine, au premier niveau, et de la collectivité, par la suite.

Mr. Augustine: Funds that are designated to the AFN are for their activities, not for me or the First Nations in New Brunswick to engage our people.

Senator Brazeau: So the AFN did not consult you on this bill?

Mr. Augustine: I am not sure what the AFN has done with respect to the specific monies you are talking about. They must have raised the issue at general assemblies or at chiefs' committees. The AFN would have to speak to that.

I can only tell you about my experience with my community. Money that goes to the AFN does not necessarily translate into proper consultation with my community members.

Senator Andreychuk: Are you saying that the AFN did not come to you, as a chief, to consult at any time on this issue?

Mr. Augustine: No, but I am not saying that they did not —

Senator Andreychuk: I am not asking who else. I just want to know about you.

Mr. Augustine: I am referring to their processes with national meetings, but not all chiefs attend the AFN national meetings.

Senator Andreychuk: I appreciate that. I want to know whether you have been contacted in any way by the AFN on this issue.

Mr. Augustine: I am not saying that they never made an attempt, but I personally do not recall any correspondence. I have many examples of that.

Ms. Gabriel: For clarification, I think the money was transferred to the Native Women's Association of Canada in October. We were given a month, I believe, to conduct what was considered consultations.

I also attended the meeting of the Assembly of First Nations of Quebec and Labrador when matrimonial real property was discussed. I heard chiefs say that Aboriginal organizations do not have a legal obligation to be consultants for the federal government.

The Native Women's Association of Canada has its own funding. Quebec Native Women is very independent from the Native Women's Association of Canada. It is unfortunate that we talk about money. I will repeat my previous statement. There were perhaps two months of consultation on a very serious issue involving legislation when Canadians are usually accorded a year, at least, of consultations. A very rushed deadline was imposed by the federal government on this particular issue. In spite of all of

M. Augustine : Les fonds que l'on verse à l'APN sont destinés à ses activités; ils n'ont pas pour but de m'aider, moi ou les Premières nations du Nouveau-Brunswick, à mobiliser notre peuple.

Le sénateur Brazeau : Donc, l'APN ne vous aurait pas consultés au sujet de ce projet de loi?

M. Augustine : J'ignore ce que l'APN a fait avec les sommes particulières dont vous parlez. Elle a probablement abordé cette question dans le cadre de ses assemblées générales ou des comités des chefs. Ce serait aux intervenants de l'APN de répondre à cette question.

Je ne peux vous parler que de mon expérience auprès de ma collectivité. L'argent qui est versé à l'APN ne sert pas nécessairement à l'organisation de consultations pertinentes auprès des membres de ma collectivité.

Le sénateur Andreychuk : Êtes-vous en train de dire que l'APN ne vous a jamais consulté, à titre de chef, à propos de cette question?

M. Augustine : Non, mais je ne dis pas non plus qu'elle n'a pas...

Le sénateur Andreychuk : Je ne parle pas de quelqu'un d'autre. J'aimerais savoir ce qu'il en est dans votre cas.

M. Augustine : Je veux parler du processus lié aux réunions nationales, mais ce ne sont pas tous les chefs qui assistent aux réunions nationales de l'APN.

Le sénateur Andreychuk : Je comprends. J'aimerais savoir si l'APN vous a déjà parlé de cette question d'une manière ou d'une autre.

M. Augustine : Je ne dis pas que personne n'a jamais essayé, mais, pour ma part, je ne me souviens pas d'avoir reçu une communication. J'ai de nombreux exemples.

Mme Gabriel : J'aimerais apporter une clarification. Je crois que l'argent a été transféré à l'Association des femmes autochtones du Canada en octobre. On nous a accordé un mois, je crois, pour organiser ce qu'il convient d'appeler des consultations.

J'ai aussi assisté à une réunion de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, au cours de laquelle il a été question des biens immobiliers matrimoniaux. J'ai entendu des chefs dire que les organisations autochtones n'avaient aucunement l'obligation juridique d'agir à titre de consultants pour le gouvernement fédéral.

L'Association des femmes autochtones du Canada a ses propres sources de financement. L'organisme Femmes autochtones du Québec est très indépendant de l'Association des femmes autochtones du Canada. C'est malheureux que nous ayons à parler d'argent. Je vais répéter ce que j'ai déjà déclaré. Ces consultations sur une question très grave qui concerne la loi ont duré peut-être deux mois, alors qu'en général, au Canada, elles durent au moins un an. Le gouvernement fédéral a imposé un

that, of the two and a half months that we were given, no recommendations will accommodate the concerns of Aboriginal women's organizations.

Senator Brazeau: Several weeks ago an Aboriginal woman walked into my office and said that one night she returned home and her husband had changed the locks on her. She could not get in. She got kicked out; her kids were out in the streets.

When I hear that this particular piece of legislation may go against Aboriginal and treaty rights or against the inherent right to self-government, do you not believe that Aboriginal women and their children, in particular, have an Aboriginal and treaty right to be protected in the case of a marriage breakdown?

Mr. Augustine: Obviously. Let us not lose sight of what is important here, the children and women's rights. However, we are making a comment with respect to Aboriginal rights because this has to be addressed as well. We are not putting up the Aboriginal rights and saying that we are not concerned with the welfare of the women or the children. That is foolishness. Of course, we are, and we have processes in our community to deal with that issue.

Because we are addressing the Aboriginal rights issue in this proposed legislation, it should not take away from the other issue. You are making me feel as if, in arguing to protect our Aboriginal rights, we are saying that we do not care about our women and children. That is not the case.

Senator Brazeau: If you take an Aboriginal couple living off reserve, obviously they have access to the provincial laws applicable in the case of a marriage breakdown.

Mr. Augustine: Yes.

Senator Brazeau: This draft piece of federal legislation, if passed, would be a temporary measure, a protection until First Nations could develop their own laws that would satisfy their own needs, customs, traditions, et cetera. It is a protection now. However, if we step back, how long will it take before we have another draft piece of legislation that chiefs and other leaders will be content with? Will we wait 10 years until we get our act together? I heard from Chief Paul that, if passed, this legislation would be challenged in court. I would like to know where the funding will come from to challenge it in court. Do you not believe that perhaps funding should be better utilized to develop the codes now instead of fighting this legislation?

The Chair: Does anyone want to give a brief response to that?

délai vraiment très serré sur cette question particulière. Et malgré tout cela, après les deux mois et demi qu'on nous a accordés, aucune recommandation ne tient compte des préoccupations des organisations de femmes autochtones.

Le sénateur Brazeau : Il y a plusieurs semaines, une femme autochtone s'est présentée dans mon bureau et m'a raconté qu'un soir, alors qu'elle revenait chez elle, elle a constaté que son époux avait changé les serrures sur les portes. Elle ne pouvait plus entrer. Elle avait été mise à la porte, et ses enfants avaient été jetés à la rue.

Quand j'entends dire que ce projet de loi pourrait aller à l'encontre des droits des Autochtones et des droits issus de traités ou contre les droits inhérents à un gouvernement autonome, je ne peux m'empêcher de penser que les femmes autochtones et leurs enfants, en particulier, devraient pouvoir se prévaloir des droits ancestraux et des droits issus de traités afin de se protéger en cas de dissolution du mariage. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Augustine : Évidemment. Ne perdons pas de vue ce qui est important, ici, c'est-à-dire les droits des femmes et des enfants. Cependant, nous commentons également les droits des Autochtones, parce qu'il faut également en parler. Nous ne brandissons pas les droits des Autochtones en disant que nous ne sommes pas préoccupés par le bien-être des femmes et des enfants. C'est ridicule. Nous nous en préoccupons, bien sûr, et notre collectivité a mis en oeuvre des processus pour y voir.

Ce n'est pas parce que nous abordons la question des droits des Autochtones dans ce projet de loi que nous ne devrions pas nous occuper des autres enjeux. Vous me donnez l'impression de penser que, si je parle de protéger nos droits en tant qu'Autochtones, c'est que nous ne nous préoccupons pas de nos femmes et de nos enfants. Ce n'est pas le cas.

Le sénateur Brazeau : Dans le cas d'un couple autochtone qui ne vit pas dans une réserve, les conjoints peuvent évidemment se prévaloir des lois provinciales qui s'appliquent au moment de la dissolution de leur mariage.

M. Augustine : Oui.

Le sénateur Brazeau : Si l'on adoptait ce projet de loi fédéral, ce serait une mesure temporaire, qui protégerait les membres des Premières nations jusqu'à ce qu'ils aient élaboré leurs propres lois en fonction de leurs besoins, traditions, coutumes, et ainsi de suite. C'est pour le moment une mesure de protection. Cependant, si nous revenons en arrière, combien de temps faudra-t-il attendre avant qu'un autre projet de loi qui satisfasse les chefs et les autres dirigeants soit déposé? Devrons-nous attendre 10 ans avant de régler le problème? J'ai entendu le chef Paul dire que si ce projet de loi était adopté, il serait contesté devant les tribunaux. J'aimerais savoir qui paiera la facture s'il y a contestation devant les tribunaux. Ne croyez-vous pas que l'on pourrait mieux utiliser ce financement pour élaborer des lois aujourd'hui plutôt que de contester ce projet de loi-ci?

La présidente : Est-ce que quelqu'un veut répondre brièvement à cette question?

Ms. Gabriel: I will reiterate that, yes, I agree, we are not asking for the bill to be eliminated. We are asking for amendments to address the concerns we have had for so many years. The First Nations community can only create their own matrimonial real property code if they enter into land negotiations, which requires them to extinguish land title.

Senator Brazeau: No, that is wrong.

Ms. Gabriel: They have to go into land claims negotiations. That is what was explained. They have to go into land claims negotiations or the land governance act, whatever it is. It still has to be ratified by the federal government and it still does not follow customary laws.

All we are asking for is dialogue. The details can be worked out in true dialogue to accommodate Aboriginal peoples, and that is something that the Supreme Court of Canada has said is within the Constitution Act of Canada.

The Chair: Thank you, Ms. Gabriel. We are running overtime. I want to conclude the session this afternoon, but I have one question I would like answered.

It is with regard to the ninth concern, and it is a very important part of this discussion. We heard from the Canadian Bar Association that the issuing of exclusive occupation orders may result in a non-band member or non-Indian spouse being able to occupy the family home for an unspecified period. The bar association recommended that judges be directed to consider the principle of minimal impairment and perhaps limit the duration of an exclusive occupancy order. Would that provision respond to your ninth concern at all?

Mr. Augustine: I am sorry, I did not catch that.

The Chair: Would the bar association's recommendation that judges be directed to consider the principle of minimal impairment, which means remove it, perhaps during the duration of the occupancy order, be of any assistance in terms of the issue?

Mr. Augustine: I can imagine it would be of assistance.

The Chair: Thank you, Ms. Gabriel, Chief Augustine and Chief Day Walker-Pelletier, for coming today.

We will now hear from Dr. Pamela D. Palmater, Chair, Centre for Study of Indigenous Governance, Department of Politics and Public Administration at Ryerson University. After that, we will hear from Chief Shining Turtle and Ms. Meawasige.

Pamela D. Palmater, Chair, Centre for Study of Indigenous Governance, Department of Politics and Public Administration, Ryerson University, as an individual: Thank you for having me. I appreciate the opportunity to be here. Only a few weeks ago,

Mme Gabriel : Je vais le répéter, oui, je suis d'accord, nous ne demandons pas d'éliminer le projet de loi. Nous demandons qu'on le modifie afin de répondre à des questions qui nous préoccupent depuis de nombreuses années. Les Premières nations ne pourront avoir leur propre code relatif aux biens immobiliers matrimoniaux que s'ils entament des négociations territoriales, et il faudrait pour cela abolir les titres de propriété.

Le sénateur Brazeau : Non, cela est faux.

Mme Gabriel : Il faut que les collectivités des Premières nations entament des négociations territoriales. C'est ce qui a été expliqué. Elles doivent entamer des négociations territoriales ou adopter une loi sur le gouvernement du territoire, peu importe. Ce document doit néanmoins être ratifié par le gouvernement fédéral, et il ne respecte pas notre droit coutumier.

Tout ce que nous demandons, c'est de pouvoir discuter. On pourra peaufiner les détails dans le cadre d'un vrai dialogue et tenir compte des besoins des peuples autochtones, et la Cour suprême du Canada a déclaré que cela était prévu par la Loi constitutionnelle du Canada.

La présidente : Merci, madame Gabriel. Nous avons dépassé le temps imparti. J'aimerais conclure la séance cet après-midi, mais j'aimerais que l'on réponde à une question.

Elle concerne la neuvième préoccupation et un aspect très important de la présente discussion. Nous avons entendu le représentant de l'Association du Barreau du Canada dire que les ordonnances d'occupation exclusive pouvaient faire en sorte qu'un conjoint, qui ne fait pas partie de la bande ou qui n'est pas indien, puisse occuper la résidence familiale pendant une durée non précisée. L'Association du Barreau a recommandé que les juges soient tenus de prendre en considération le principe du critère de l'atteinte minimale et de limiter la durée de cette ordonnance d'occupation exclusive. Est-ce que cette disposition répondrait à votre neuvième préoccupation?

M. Augustine : Je m'excuse, je n'ai pas bien compris.

La présidente : Est-ce que la recommandation de l'Association du Barreau, selon qui on devrait dire aux juges de respecter le critère de l'atteinte minimale, c'est-à-dire de le supprimer, peut-être pendant la durée de l'ordonnance d'occupation, serait utile d'une façon quelconque dans le cadre de ce problème?

M. Augustine : J'imagine que ce serait utile.

La présidente : Merci, madame Gabriel, chef Augustine et chef Day Walker-Pelletier, d'être venus ici aujourd'hui.

Nous allons maintenant laisser la parole à Pamela D. Palmater, présidente du Centre pour l'étude de la gouvernance autochtone, Département de l'administration politique et publique, à l'Université Ryerson. Ensuite, nous entendrons le chef Shining Turtle et Mme Meawasige.

Pamela D. Palmater, présidente, Centre pour l'étude de la gouvernance autochtone, Département de l'administration politique et publique, Université Ryerson, à titre personnel : Merci de m'avoir invitée. Je suis heureuse d'avoir l'occasion de me

I was presenting in the house on Bill C-3, and I see a lot of correlations between the two bills.

I am a Mi'kmaq woman originally from Mi'kmaki territory in New Brunswick. I am currently the Chair of Ryerson's Centre for Indigenous Governance. It is a new centre at Ryerson. We have had no end to the requests from First Nations and Aboriginal organizations, saying, "Can you help us with this legislation?" The federal government is ramming legislation through the Senate and the house at the same time, no less than five pieces of legislation right now, in addition to all the other provincial legislation. They have no resources to deal with it. They have no capacity. They need experts. They need to know how all of this legislation will impact their communities before they can come to the table and say, "Here is what we like and here is what we do not like."

In addition to that, we have had tonnes of requests for help drafting membership codes, MRP codes and a whole host of issues. Their concern, of course, is that there is no funding. They are ready and willing to go, but they have no funding.

Because we are short on time, I will skip my preliminary remarks and go straight to my recommendations.

First, Bill S-4 should be withdrawn, only until proper consultations are done. I am not suggesting that we kill the bill. While there have been comments that consultations were done on MRP in general between the minister's representative, AFN and Native Women's Association of Canada, they were not done on Bill S-4 specifically and with First Nations. That is a very important distinction to keep in mind. Rushing this bill through Parliament so that you end up with an illegal bill will not do anything to address the vacuum. You need a bill that is legally defensible and that actually provides remedies for Aboriginal women, men and children.

If I can make a quick comparison, I wrote a 700-page thesis on the Indian Act registration provisions, and it took me months to understand the implications of Bill C-3 and what that means. Most people here probably could not say what Bill C-3 will do. That was only eight pages. That was only 10 amendments dealing with one basic section of the Indian Act. By comparison, Bill S-4 is 45 pages and 60 sections. If the federal government has not consulted and informed individual First Nations, how are they supposed to know what this bill will even do in their communities? We can talk about principles, but what actually happens on the ground is something completely different.

présenter ici. Il y a quelques semaines, je présentais devant la Chambre un exposé sur le projet de loi C-3, et je trouve qu'il y a beaucoup de points communs entre ces deux projets de loi.

Je suis une Micmaque et je viens du territoire micmac du Nouveau-Brunswick. Je suis actuellement présidente du Centre pour l'étude de la gouvernance autochtone. C'est un nouveau centre de l'Université Ryerson. Nous avons été débordés par les demandes des organismes des Premières nations et des organismes autochtones qui voulaient qu'on les aide dans le dossier de cette loi. Le gouvernement fédéral tente d'accélérer l'étude des projets de loi par le Sénat et la Chambre, et il y a à l'heure actuelle cinq lois à l'étude, en plus de toutes les autres lois provinciales. Ces organisations n'ont pas de ressources pour s'en occuper. Elles n'ont pas les capacités nécessaires. Elles ont besoin d'experts. Elles ont besoin de savoir quelles seront les répercussions de ces lois sur leurs collectivités avant de venir à la table et de pouvoir dire : « Voici ce que nous voulons, et voici ce que nous ne voulons pas. »

En plus de ça, nous recevons des tonnes de demandes d'aide pour l'élaboration de codes de membre, de codes de BIM, et une foule d'autres questions. Leur préoccupation, évidemment, c'est le manque de financement. Ces organismes sont prêts et veulent faire quelque chose, mais ils n'ont pas d'argent.

Comme nous n'avons pas beaucoup de temps, je vais laisser tomber ma déclaration préliminaire et aller directement à mes recommandations.

En premier lieu, il faudrait retirer le projet de loi S-4 jusqu'à ce que des consultations appropriées aient eu lieu. Je ne dis pas qu'il faut abandonner tout à fait ce projet de loi. Certaines personnes ont dit qu'il y avait eu des consultations générales à propos des BIM entre les représentants du ministre, de l'APN et de l'Association des femmes autochtones du Canada; cependant, ces consultations ne portaient pas précisément sur le projet de loi S-4, et les Premières nations n'y ont pas participé. C'est une distinction très importante qu'il ne faut pas perdre de vue. Se dépêcher de faire adopter ce projet de loi par le Parlement et aboutir avec un projet de loi illégal, ce n'est pas une façon de combler le vide. Vous avez besoin d'un projet de loi qui sera défendable sur le plan juridique et qui offre des recours concrets aux femmes, aux hommes et aux enfants autochtones.

Si vous me permettez une comparaison rapide, j'ai rédigé une thèse de 700 pages sur les dispositions de la Loi sur les Indiens qui concernent leur inscription, et il m'a fallu des mois pour comprendre les répercussions du projet de loi C-3 et tout ce qu'il supposait. La plupart des personnes ici présentes ne pourraient probablement pas expliquer les répercussions du projet de loi C-3. Il ne fait que huit pages. Il ne contient que 10 amendements qui ont trait à un article fondamental de la Loi sur les Indiens. Par comparaison, le projet de loi S-4 compte 45 pages et 60 articles. Si le gouvernement fédéral n'a pas consulté ni renseigné chacune des Premières nations, comment peut-on espérer que les Premières nations sachent quelles seront les répercussions de ce projet de loi dans leur collectivité respective? Nous pouvons bien parler de principes, mais ce qui se passe en réalité sur le terrain, c'est tout à fait différent.

If the bill is not withdrawn for consultation purposes, I have several recommendations. First, the bill must include a section in the preamble that specifically acknowledges First Nations jurisdiction over property and civil rights in their communities, consistent with section 35 of the Constitution Act. That is first and foremost, not playing with the wording to refer to it, but specifically acknowledging that jurisdiction.

Third, specific reference must be made in the preamble to the inalienability of reserve lands and the fact that they are reserved and protected for the exclusive benefit of Indians and Indian bands. The minister appeared before this committee a week ago and said that Bill S-4 clearly will not affect title to lands or change the status of reserve lands. On the other hand, he also admitted that there are provisions that will touch on those land protections. Despite those conflicting assurances about reserve land protections, Bill S-4, as noted by the Canadian Bar Association and several others, will create new interests in lands and to the benefit of non-Indians for the first time since the inception of the Indian Act.

Fourth, a "for greater certainty" clause should be added that specifically clarifies that First Nations have the power to enact MRP codes. Everyone is asking, "Why are First Nations not running to the department, asking to do their own MRP codes?" Aside from the capacity issue, the minister appeared here and said he cannot recognize those codes. We cannot have it both ways. We cannot say, why have you not done this and, at the same time, say we do not recognize your laws. There must be a better balance between what is happening in both policy and practice and what we are advocating in law.

Fifth, with regard to laws enacted by First Nations, there must be a specific provision that provides that, in the event of a conflict, First Nation laws are paramount.

Sixth, sections that refer to mandatory referendum or ratification processes must be deleted entirely and replaced with a section that allows First Nations to establish not just their own law making but their own community-based dispute resolution mechanisms. For the most part, as I think most of the witnesses have testified, matrimonial property gets dealt with somewhat informally. Communities in my region have unwritten codes, whether it is the man leaves the house or whoever has the children gets the house, but there are processes in place. They may not be in Bill S-4, but there are processes. We have to find ways to support First Nations, to take them from what has been tradition, custom and informal to a more formal process to give everyone a degree of certainty that will make everyone feel comfortable.

Si le projet de loi n'est pas retiré afin que l'on puisse tenir des consultations, j'aurais plusieurs recommandations à soumettre. En premier lieu, il faut inclure dans le préambule du projet de loi un article qui indique en toutes lettres que les Premières nations sont responsables des droits immobiliers et des droits civils de leur collectivité, conformément à l'article 35 de la Loi constitutionnelle. C'est essentiel, et il ne faut pas jouer avec les mots, mais il faut reconnaître cette responsabilité en toutes lettres.

Troisièmement, il faut également inscrire dans le préambule une mention spécifique disant que les terres des réserves sont inaliénables, qu'elles sont protégées et réservées au profit exclusif des Indiens et des bandes indiennes. Le ministre s'est présenté devant le comité, la semaine dernière, et a déclaré que le projet de loi S-4 n'avait clairement aucune incidence sur les titres de propriété ou sur le statut des terres des réserves. Par contre, il a également admis que certaines dispositions auraient une incidence sur la protection de ces terres. Malgré ces assurances contradictoires au sujet de la protection des terres des réserves, le projet de loi S-4, comme l'ont souligné l'Association du Barreau du Canada et plusieurs autres intervenants, créera, au regard du territoire, de nouvelles parties intéressées et, pour la première fois depuis l'adoption de la Loi sur les Indiens, il sera question du bénéfice de personnes qui ne sont pas indiennes.

Quatrièmement, il faudrait ajouter une disposition « il est entendu que » pour préciser que les Premières nations ont le pouvoir d'adopter des lois sur les BIM. Tout le monde le demande : « Pourquoi est-ce que les Premières nations ne se dépêchent pas de venir au ministère pour demander à pouvoir rédiger leurs propres codes en matière de BIM? » Laissons de côté la question de la capacité; le ministre est venu témoigner ici et il a dit qu'il ne pouvait pas reconnaître ces codes. On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. On ne peut pas dire d'une part, pourquoi n'avez-vous pas fait cela et, d'autre part, nous ne reconnaissons pas vos lois. Il faut trouver un meilleur équilibre entre la façon dont cela se déroule du côté des politiques et de la pratique et ce que nous défendons sur le plan juridique.

Cinquièmement, en ce qui concerne les lois adoptées par les Premières nations, il faudrait intégrer une disposition particulière qui prévoit que, en cas de conflit, les lois des Premières nations auront préséance.

Sixièmement, il faudrait supprimer en entier les articles qui traitent des référendums obligatoires ou des processus de ratification et les remplacer par un article qui permet aux Premières nations non seulement de rédiger elles-mêmes leurs propres lois, mais aussi de choisir leurs propres mécanismes communautaires de règlement des différends. De manière assez générale, et je crois que c'est ce que les témoins ont dans la plupart des cas indiqué, les questions relatives aux biens matrimoniaux sont réglées de façon plutôt informelle. Dans ma région, les collectivités suivent des codes tacites, selon lesquels, soit l'homme quitte la maison, soit la personne qui a la garde des enfants garde la maison, mais il existe déjà des processus. Ils ne se retrouvent peut-être pas dans le projet de loi S-4, mais il existe des processus. Nous devons trouver des façons d'aider les Premières nations, de les aider à passer des processus traditionnels, coutumiers et

Seventh, there must be a non-derogation clause. That goes without saying; it is a no-brainer. Section 25 of the Indian Act and the Canadian Human Rights Act have such clauses. Our rights are protected in section 35 of the Constitution Act. A non-derogation clause is rather straightforward.

Eighth, there must be a specific and complete exemption from the application of Bill S-4 for all First Nations that have already developed their own MRP codes. Six Nations testified before the committee a week ago. They have their own codes that they are ready and willing to implement. As far as they are concerned, Bill S-4 will not apply on their territory. They have done what you ask; they are good to go. Let them go ahead, with a complete exemption from Bill S-4 that is not conditional on their measures looking like Bill S-4 or meeting Bill S-4's expectations.

Point nine is similar to the repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act. I do not think a single person around this table would say that the rights contained in the Canadian Human Rights Act are not essential, fundamental and should not be respected on a regular basis every day. That First Nations do not have those rights should be considered no less urgent than MRP, for example.

However, the difference with the Canadian Human Rights Act repeal was that it allowed bands a three-year transitional period. A potential balance between the vacuum mentioned or waiting 20 years for laws to be written could be a three-year transitional period in this case. It will give First Nations the opportunity to do what you are asking them to do, but telling them they cannot do. The laws could be worked out during that period of time.

It took Canada over 100 years to get to the table to address MRP. Three more years for First Nations does not seem like a big leap to respect their jurisdiction in this area. This would eliminate the vacuum.

Tenth, any section of Bill S-4 that creates a new interest in lands for non-Indians should be deleted entirely. Temporary possession of reserve land for 90 to 180 days in emergency situations that appear in the current act are completely different from creating a 10-year, 18-year or life interest in reserve lands for non-Indians.

First Nations collective rights to their lands should not be taken lightly. This is not about women versus men or children versus their communities. Reserve lands are protected by the Indian Act, section 35 of the Constitution Act and numerous treaties. The Supreme Court of Canada has said repeatedly in

informels qui ont toujours été les leurs à des processus plus officiels de façon à donner à tout le monde un certain degré de certitude qui rassurera tout le monde.

Septièmement, il faut prévoir une clause non dérogoire. Cela va sans dire; cela va de soi. Il existe une disposition semblable dans l'article 25 de la Loi sur les Indiens et dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nos droits sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Une clause non dérogoire est donc assez normale.

Huitièmement, il faut que toutes les Premières nations qui ont déjà élaboré leurs propres codes en matière de BIM soient exemptées nommément et entièrement de l'application du projet de loi S-4. Six nations ont témoigné devant votre comité la semaine dernière. Elles avaient déjà adopté un code et elles étaient prêtes à le mettre en oeuvre. Dans leur cas, le projet de loi S-4 ne s'applique pas sur leur territoire. Elles ont fait ce que vous leur avez demandé; elles peuvent continuer. Laissez-les poursuivre leur chemin en les exemptant complètement de l'application du projet de loi S-4 sans y mettre une condition, c'est-à-dire que leurs mesures ressemblent au projet de loi S-4 ou répondent aux attentes de ce projet de loi.

Le point neuf ressemblerait à l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je ne pense pas que quiconque ici présent aujourd'hui affirmerait que les droits prévus par cette Loi ne sont pas essentiels et fondamentaux et ne devraient pas être respectés régulièrement tous les jours. Il est tout autant urgent que les Premières nations puissent disposer de ce type de droits que de régler la question des BMI, par exemple.

Cependant, il y a une différence puisque la Loi canadienne sur les droits de la personne accordait aux bandes une période de transition de trois ans. On pourrait peut-être trouver une solution mitoyenne entre, d'un côté, le vide dont on a parlé et, de l'autre côté, le fait d'avoir à attendre 20 ans que les lois soient rédigées; on pourrait en l'espèce prévoir une période de transition de trois années. Ainsi, les Premières nations pourraient faire ce que vous leur demandez de faire tout en leur disant qu'elles ne peuvent pas le faire. On pourrait pendant cette période élaborer les lois.

Il a fallu au Canada plus de 100 ans pour accepter de discuter des BIM. Pour les Premières nations, avoir à attendre trois ans de plus ne semble pas énorme puisqu'il s'agit de respecter leur responsabilité dans ce domaine. Ce serait une façon de combler le vide.

Dixièmement, il faudrait supprimer en entier tout article du projet de loi S-4 qui crée chez les non-Indiens de nouveaux intérêts dans les terres. Selon la loi actuelle, la possession temporaire d'une terre de réserve est permise dans les cas d'urgence pour une période de 90 à 180 jours; cela est complètement différent de la création, à l'intention de non-Indiens, d'intérêts dans des terres de réserve pour des périodes de dix ans ou de 18 ans ou à vie.

Il ne faudrait pas prendre à la légère les droits collectifs des Premières nations relativement à leurs terres. Il ne s'agit pas d'opposer des femmes à des hommes ou des enfants à leur collectivité. Les terres des réserves sont protégées par la Loi sur les Indiens, l'article 35 de la Loi constitutionnelle et de nombreux

Sparrow, Haida, Taku, Delgamuukw and Mikisew Cree that Canada has fiduciary responsibilities with regard to land. Canada cannot act unilaterally when it comes to Indian lands.

I believe that Canada lacks the requisite authority needed to unilaterally change, against the will of First Nations, the essential characteristic of reserve lands that makes it inalienable, except to the Crown, and for their own specific benefit.

Eleventh, any section of Bill S-4 that refers to or incorporates the use of a verifier administered by Canada should be deleted entirely. Canada's record on human rights is spotty at best and shameful at worst when it comes to Aboriginal people. What gives Canada the right or the moral superiority to say: We have to supervise you in what you do to ensure human rights for Aboriginal women are protected. I only have to point senators to the *Lavell, Lovelace, Corbiere* and *McIvor* cases or the native child and family services discrimination complaint to illustrate that Canada does not have a good record in that regard. Why are we imposing a double standard? Canada's own ministerial representative concluded in her report that First Nations are no more likely to violate the human rights of their citizens than Canada is. If that is the case, the process of a verifier is more than simply an insult.

Twelfth, we need a "for greater certainty" clause to clarify that no provision in Bill S-4 overrides or alters, in any way, the protections contained in section 89 of the Indian Act because of the unique and special legal status of reserve lands.

No analysis has been presented with regard to the interplay between section 35 and the different sections of the Indian Act in relation to land and treaties. How these interact with Bill S-4 makes the bill fatally flawed in my mind. No one can speak to how these measures impact land and Aboriginal treaty rights in the future. We focus only on matrimonial real property.

A fundamental difference in world view is involved. The principle behind bill S-4 is protecting Aboriginal women. Aboriginal people look at the entire community. We talk about a bill protecting individual rights. Aboriginal people talk about protecting communal rights, which include the individuals. The situation is not either/or. The ministerial representative specifically said this is a false dichotomy perpetrated repeatedly by Canada to push forward individual rights over collective rights.

Thirteenth, sections relating to evaluation should be amended for all of the reasons that every single witness has addressed. How much will an Aboriginal woman living on social assistance with six children have to pay her ex-spouse for a house that has no

traités. La Cour suprême du Canada l'a répété dans plusieurs décisions (*Sparrow, Haida, Taku, Delgamuukw et Mikisew Cree*), le Canada a des responsabilités de fiduciaire par rapport au territoire. Il ne peut pas agir unilatéralement quand il s'agit de terres appartenant aux Indiens.

Je crois que le Canada n'a pas l'autorité requise pour changer de manière unilatérale, contre la volonté des Premières nations, la caractéristique essentielle des terres des réserves qui fait en sorte qu'elles sont inaliénables, sauf pour l'État, et pour leur propre avantage.

Onzièmement, il faudrait supprimer en entier tout article du projet de loi S-4 qui mentionne une vérification par le Canada. Le dossier du Canada au chapitre des droits de la personne est douteux, au mieux, et honteux, au pire, quand il est question des Autochtones. Qu'est-ce qui donne au Canada le droit ou la supériorité morale de dire : nous devons superviser ce que vous faites de façon à nous assurer que les droits des femmes autochtones sont protégés? Il me suffit de rappeler aux sénateurs les décisions *Lavell, Lovelace, Corbiere* et *McIvor* ou la plainte pour discrimination liée aux Services pour les familles et enfants autochtones pour illustrer le mauvais dossier du Canada à cet égard. Pourquoi imposons-nous deux poids et deux mesures? La représentante ministérielle du Canada l'a indiqué elle-même, dans son rapport : les Premières nations ne sont pas plus susceptibles de violer les droits de leurs citoyens que ne l'est le Canada. Et dans ce cas, le recours à un processus de vérification est pire qu'une insulte.

Douzièmement, nous avons besoin d'une disposition « il est entendu que » de façon à mettre en relief le fait qu'aucune disposition du projet de loi S-4 ne peut annuler ou modifier d'aucune façon les dispositions prévues à l'article 89 de la Loi sur les Indiens en raison du statut juridique unique et particulier des terres des réserves.

Aucune analyse ne nous a été présentée en ce qui concerne les interactions entre l'article 35 et les divers articles de la Loi sur les Indiens qui concernent les terres et les traités. À mon avis, l'interaction de ces dispositions et du projet de loi S-4 porte le coup fatal à ce projet de loi. Personne ne peut dire quelles seront à l'avenir les répercussions de ces mesures sur les terres et sur les droits des Autochtones issus de traités. Nous ne nous attachons qu'à l'aspect des biens immobiliers matrimoniaux.

Une différence fondamentale est en jeu, celle du regard sur le monde. Le principe qui sous-tend le projet de loi S-4 est la protection des femmes autochtones. Les Autochtones tiennent compte de la collectivité dans son ensemble. Nous parlons d'un projet de loi qui protégerait les droits des personnes. Les Autochtones parlent de protéger les droits communaux, qui sont ceux des personnes. Ce n'est pas tout noir ou tout blanc. La représentante ministérielle a précisé que c'était une fausse dichotomie que l'État n'arrêtait pas de mettre de l'avant afin de faire valoir les droits de la personne plutôt que les droits collectifs.

Treizièmement, les articles qui ont trait à l'évaluation devraient être modifiés pour toutes les raisons données par les témoins. Combien d'argent une femme autochtone qui a six enfants et qui subsiste grâce aux prestations d'aide sociale devra-t-elle verser à

windows, no running water and is full of mould and asbestos? Will the woman get a loan from the bank on those credentials to pay their ex-spouse? I do not think such questions help Aboriginal women in any significant way.

Fourteenth, definitions relating to "spouse" must be amended to reflect a period of cohabitation longer than one year, given the unique and constitutionally-protected nature of reserve lands.

I have three general recommendations that are not specific amendments. First, funding should be provided to First Nations to participate both in Bill S-4 consultations and to help develop their own laws and dispute resolution mechanisms. I have not met a First Nation yet that does not want to do those consultations. No one says they will not consult if the government provides the funds. No one says they will not develop their own laws if provided the funds. Think of unique ways to partner with universities to accomplish these goals.

For example, no funds were provided to bands after Bill C-31 to develop their membership codes. No senators should be surprised that the majority of bands in Canada do not have their own band membership codes. No funds were provided to First Nations, despite implications that there would be funding, to review their codes, laws and bylaws to bring them in line with the Canadian Human Rights Act. There is less than one year left until the June 2011 deadline, and the majority of First Nations have not been able to do that review.

Bill S-4 is a repeat situation. If we do not take positive steps to build capacity in First Nations communities to develop their own laws, this legislation is far from transitional. Politicians can sell the legislation using political spin around the term, but in reality First Nations will be stuck with these laws.

Second, senators may think this issue is unrelated, but it is related. Bill C-3, what we call inequality in Indian registration act, must be amended to address fully gender inequality. Such inequality is a major barrier for Indian women and their descendants to access their right to live on the reserve.

Thousands of people are currently excluded. Bill S-4 will not do anything for them because they will not be living on the reserve in the first place. They will not have a house. Therefore, matrimonial property legislation will not help them.

The minister appeared before this committee and said you need to look at Bill S-4 in the bigger context of what we are doing with all the legislation we are putting forward, and he specifically

son ex-époux pour rester dans une maison qui n'a ni fenêtre ni eau courante et qui est pleine de moisissures et d'amiante? Est-ce que, avec ces références, elle pourra obtenir d'une banque un prêt et payer son ex-époux? Je ne crois pas que ces questions aident réellement les femmes autochtones.

Quatorzièmement, il faudrait modifier la définition de « conjoints » afin de tenir compte des périodes de cohabitation de plus de un an en raison du statut unique et protégé par la Constitution des terres des réserves.

J'aimerais présenter trois recommandations générales qui ne sont pas à proprement parler des amendements. Premièrement, il faudrait verser un financement aux Premières nations afin qu'elles puissent participer aux consultations relatives au projet de loi S-4 et les aider à élaborer elles-mêmes des lois et des mécanismes de règlement des différends. Je n'ai jamais, jusqu'ici, rencontré un membre des Premières nations qui ne désirait pas participer à ces consultations. Personne n'a dit qu'il refuserait d'y participer si le gouvernement versait un financement. Personne n'a dit qu'il ne s'attaquerait pas à l'élaboration de lois pour les Premières nations si on lui donnait le financement nécessaire. On pourrait établir des partenariats uniques avec des universités afin d'atteindre ces buts.

Par exemple, après le projet de loi C-31, aucun financement n'a été versé aux bandes afin qu'elles créent leurs codes d'appartenance à la bande. Les sénateurs ne devraient pas être surpris d'apprendre que la plus grande partie des bandes du Canada n'ont pas encore de codes d'appartenance. Malgré ce qu'on a laissé entendre, les Premières nations n'ont reçu aucun financement qui leur aurait permis de revoir leurs codes, leurs lois et leurs règlements afin de les aligner sur la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il nous reste moins de un an avant l'échéance de juin 2011, et la plupart des Premières nations ont été incapables d'entreprendre cet examen.

Le projet de loi S-4 est une simple reprise. Si nous ne prenons pas des mesures dynamiques pour donner aux collectivités des Premières nations le moyen d'élaborer elles-mêmes leurs lois, le projet de loi dont il est question ici ne restera sûrement pas temporaire. Les politiciens peuvent bien vendre l'idée, à grands coups de discours politiques, mais en réalité, les Premières nations resteront prises avec ces lois.

Deuxièmement, les sénateurs peuvent penser que cette question n'est pas pertinente, mais elle l'est. Le projet de loi C-3, que nous appelons la loi sur l'inégalité relativement à l'inscription au registre des Indiens, doit être modifié pour que l'on puisse régler le problème de l'inégalité entre les sexes dans son entier. Cette inégalité est, pour les femmes indiennes et leurs descendants, le principal obstacle qui les empêche à avoir le droit de vivre dans une réserve.

À l'heure actuelle, des milliers de personnes sont exclues. Le projet de loi S-4 ne leur offre aucune solution parce qu'elles ne vivent pas déjà dans une réserve. Elles ne peuvent pas y avoir une maison. C'est pourquoi une loi sur les biens matrimoniaux n'a rien à leur offrir.

Le ministre s'est présenté devant le comité et il a dit qu'il fallait envisager le projet de loi S-4 dans son ensemble, en tenant compte de tous les projets de loi qui sont présentés, et il a mentionné

mentioned Bill C-3. I encourage the committee to do just that. If we are not addressing real gender inequality issues in Bill C-3, Bill S-4 will not provide any real gender equality remedies for Aboriginal women.

My last recommendation, of course, relates to other legislation; but all of the bills — five of them right now that are going through the House of Commons and the Senate — should be withdrawn until Canada comes up with a comprehensive way to consult with First Nations on these bills. Ramming these bills down First Nations' throats will only engender bitterness, and it will cost people when they have to go to court.

One of the senators raised a good point: Where will they get the money to bring these court challenges? Exactly; they have no capacity. That means, there again, they do not even get to access to court system to fight for the rights that are constitutionally protected. We should not let a situation like that happen.

I could go on and on, but I do have a fairly lengthy submission that I have already submitted to the clerk.

The Chair: Thank you so much, Ms. Palmater. That was a learned and excellent presentation. We will listen to the other witnesses first and then senators will come back with questions.

Chief Shining Turtle, I believe you would like Ms. Meawasige to speak now before you do so. She is an elder from the Serpent River First Nation.

Emma Meawasige, Elder, Serpent River First Nation, Anishinabek Nation: I am a member of the Serpent River First Nation. I serve my people and community as a councillor and an elder in the community.

I was raised traditionally in our native customs. I feel honoured today to be able to share my knowledge. Having experienced and taught the teachings and customs of our heritage, I am always happy to share and pass this traditional knowledge to our younger generation.

We always had our own judicial system to guide us, which is based on honour and respect. Main facts and customs from our ancestors will always remain with us. We are opposed to being dictated to.

Needless to say, a lot has been lost, but the main facts remain intact among our nations. Our culture has always been oral in honour and respect and passed down from generation to generation. Children were disciplined by all adults whenever needed. Guidance was always there among all — hence, no programs.

expressément le projet de loi C-3. J'encourage le comité à suivre son conseil. Si nous ne réglons pas le vrai problème de l'inégalité entre les sexes lié au projet de loi C-3, le projet de loi S-4 ne pourra pas donner aux femmes autochtones une solution concrète au chapitre de l'égalité entre les sexes.

Ma dernière recommandation, bien sûr, a trait à d'autres projets de loi; mais tous ces projets de loi — la Chambre des communes et le Sénat s'occupent aujourd'hui même de cinq projets — devraient être abandonnés jusqu'à ce que le Canada ait trouvé une façon appropriée de consulter l'ensemble des Premières nations au sujet de ces projets de loi. Si l'on enfonce ces projets de loi dans la gorge des Premières nations, on ne fera que provoquer leur amertume, et, quand il faudra aller devant les tribunaux, il y aura des coûts.

L'un des sénateurs a soulevé un bon point : avec quel argent est-ce que les Premières nations pourront contester ce projet de loi devant les tribunaux? C'est exactement cela : elles n'en ont pas les moyens. Cela veut dire, encore une fois, qu'elles n'ont même pas la possibilité de recourir aux tribunaux pour contester des droits que la Constitution protège. Nous ne devrions pas permettre que cela arrive.

Je pourrais continuer longtemps ainsi, mais j'ai déjà remis au greffier un mémoire assez long.

La présidente : Merci beaucoup, madame Palmater, votre exposé était éclairé et d'excellente qualité. Nous allons écouter d'abord les autres témoins, puis les sénateurs pourront poser leurs questions.

Chef Shining Turtle, je crois que vous aimeriez que Mme Meawasige prenne la parole avant vous. Mme Meawasige est une aînée de la Première nation de Serpent River.

Emma Meawasige, aînée, Première nation de Serpent River, Nation Anishinabek : J'appartiens à la Première nation de Serpent River. J'agis auprès de mon peuple et de ma collectivité à titre de conseillère et d'aînée.

J'ai été élevée à la manière traditionnelle, dans le respect de nos coutumes autochtones. C'est un honneur pour moi de pouvoir aujourd'hui faire partager mes connaissances. J'ai appris les coutumes et les enseignements de nos ancêtres, et je les ai enseignés. Je suis toujours heureuse de pouvoir transmettre ce savoir traditionnel à la génération qui nous suit.

Nous avons toujours eu notre propre système judiciaire pour nous guider; il est fondé sur l'honneur et le respect. Nous ne perdrons jamais de vue les principales réalités et coutumes de nos ancêtres. Nous ne voulons pas qu'on nous dicte quoi que ce soit.

Il va sans dire que les pertes sont grandes, mais nos nations ont encore bien vivantes dans leur esprit les principales réalités de nos ancêtres. Notre culture a toujours transmis verbalement, de génération en génération, les principes de l'honneur et du respect. Lorsqu'il le fallait, les adultes administraient aux enfants les corrections dont ils avaient besoin. Tout le monde avait son mot à dire — c'est pourquoi aucun programme n'était nécessaire.

Our lives did not have monetary value. We were taught that the Creator made his creation for all of us to respect and enjoy. Ownership was never an issue. The home remained intact to raise the children and take care of our elders.

Mothers are the caregivers in the home, with support from the men folk. The caregiver in the home always had the full entitlement of the home and belongings. This way, children were always secure for home and care.

Along with the seven grandfather teachings, we honour and respect the sacred items that signify our sovereignty. Our eagle staff and First Nation flags support each community and are upheld at First Nation meetings and pow wows.

Ages ago, when newcomers arrived here on our land, our people helped and shared their livelihood to support them. We in the Anishinabek Nation in our different tribes have always had our own systems. The clan and totemic were social and political structures. Since that time, tables have been turned and so have many of our systems. Back when our people also did not understand English, communication was a hindrance.

Today we can understand one another much better, thereby having better relationships and interaction.

Shining Turtle, Chief, Anishinabek Nation: How much time do we have? Are we done at 6 o'clock?

The Chair: No, you do not have to rush. We have at least 35 or 40 minutes.

Mr. Shining Turtle: I have a gift here of cloth and tobacco. To whom do I make this presentation?

Senator Jaffer: To the chair.

The Chair: Thank you.

Mr. Shining Turtle: I have to apologize. I was at a meeting this afternoon on the HST and its impact on First Nations in Ontario. I can tell you it has been a very frustrating day.

The Chair: Then you are here at the perfect time.

Mr. Shining Turtle: *[Witness spoke in his native language.]*

I have just told you my Indian name is Shining Turtle and I am from the Sturgeon Clan. I come from a place called Birch Island, which is in the Manitoulin Island area, what we call Great Spirit Island. I am here to speak on behalf of the Anishinabek Nation. We have 41 First Nations within the union and we want to talk about Bill S-4.

As background, you should consider the impacts now of the HST and the list of other bills that are being put before you and others on First Nation issues. On private property, we saw the

Notre vie n'avait aucune dimension monétaire. On nous a enseigné que le Créateur a fait le monde pour nous tous et que nous devons le respecter et en profiter. La propriété n'a jamais été en question. La maison servait toujours à élever les enfants et à prendre soin des aînés.

Les mères sont celles qui fournissent des soins, à la maison, avec l'aide des hommes. La personne qui prodigue des soins à la maison est toujours celle qui a droit au bénéfice de cette maison et aux biens. De cette façon, les enfants peuvent toujours être en sécurité dans la maison et recevoir les soins nécessaires.

Outre les sept enseignements ancestraux, nous honorons et nous respectons les objets sacrés qui témoignent de notre souveraineté. Notre bâton à exploits et notre drapeau des Premières nations représentent un appui pour chaque collectivité, et ils sont arborés à chacune des réunions ou à chacun des pow-wows des Premières nations.

Il y a des siècles de cela, quand les nouveaux venus ont débarqué sur notre terre, notre peuple les a aidés et leur a montré comment subsister ici. Les différentes tribus qui forment la Nation Anishinabek ont toujours eu leurs propres systèmes. Le clan et le totem étaient des structures sociales et politiques. Depuis cette époque, les choses ont bien changé, tout comme nombre de nos systèmes. Dans le temps, quand notre peuple ne comprenait pas l'anglais, la communication était un obstacle.

Aujourd'hui, nous nous comprenons les uns les autres beaucoup mieux, et les relations et les interactions sont beaucoup plus simples.

Shining Turtle, chef, Nation Anishinabek : Combien de temps nous reste-t-il? Allons-nous avoir fini à 18 heures?

La présidente : Non, vous n'avez pas à vous presser. Il nous reste au moins 35 ou 40 minutes.

M. Shining Turtle : J'ai apporté un présent, il s'agit de tissu et de tabac. À qui dois-je l'offrir?

Le sénateur Jaffer : À la présidente.

La présidente : Merci.

M. Shining Turtle : Je dois m'excuser. J'ai assisté cet après-midi à une réunion sur la TVH et sur ses répercussions sur les Premières nations de l'Ontario. Laissez-moi vous dire que c'est une journée très frustrante.

La présidente : Vous avez donc parfaitement choisi votre moment pour vous présenter ici.

M. Shining Turtle : *[Le témoin s'exprime dans sa langue maternelle.]*

Comme je viens de vous le dire, mon nom indien est Shining Turtle et j'appartiens au clan de l'Esturgeon. Je viens d'un endroit qu'on appelle Birch Island, dans la région de l'île Manitoulin, et que l'on appelle l'île du Grand Esprit. Je suis venu vous parler au nom de la Nation Anishinabek. Nous représentons 41 Premières nations et nous voulons vous parler du projet de loi S-4.

Pour commencer, je crois que vous devriez tenir compte des répercussions de la TVH et d'autres projets de loi qui vous sont présentés, à vous et à d'autres, et qui ont trait à des enjeux

devastation in the 1800s caused by the Dawes Act, which rid First Nations in the Americas of their land. They are slowly starting to rebound now on the idea of privatizing Indian lands.

You should also bear this presentation in mind and that there has been no consultation and accommodation. I speak as a chief who has not been invited to make any comments to any document that has been presented by the Honourable Minister Chuck Strahl. My council has seen no documents in this regard, so how can we say we have been consulted?

I am a civil engineer, so I can speak intelligently on things of infrastructure, and I will give you some guidance at the end of this presentation on how we can do that together to help with some of the problems that we face. We have only amassed \$26 million of construction in our community and that has changed our community dynamic — people are looking more progressively on the world than oppressively in spite of what is put before us by government circles. Let us start.

Rather than reiterate the succinct presentations made to you on the fundamental flaws of this bill, I want to focus our presentation on provisions concerning the development of First Nation matrimonial real property law under the bill, which we strongly assert are extremely onerous and paternalistic.

We will then present the process undertaken by the Anishinabek Nation to develop our own matrimonial real property law, which was undertaken and has been passed and which goes far beyond the bill. It is a true embodiment of respect for our Anishinabek Nation values as people.

Sections 7 to 16 of the bill provide that First Nations may pass their own matrimonial real property law subject to the following conditions, and there are many. Oh, there are so many. Let us insightfully read. They develop a matrimonial real property law; they notify the province, the attorney general of their law; and a verification officer determines the reports as to whether the approval process has passed a test in accordance with the bill.

A community ratification vote is required and 25 per cent of all eligible voters should come out and approve such a document. The verification officer will observe the so-called invigilator and will report that the community ratification process was conducted in accordance with such bill. The matrimonial real property law becomes law only when the verification officer certifies the community ratification process. That is absolutely amazing.

It is suggested that the greatest flaw in the provisions is the assumption that First Nations have the necessary capacity and resources at their disposal to develop their own matrimonial real property law. Developing such laws requires extensive

touchant les Premières nations. En ce qui concerne les biens privés, nous avons vu la ruine entraînée dans les années 1800 par l'adoption de la Loi Dawes, qui a privé les Premières nations des États-Unis de leurs terres. Elles commencent lentement à s'en remettre, maintenant qu'il est question de privatiser les terres appartenant à des Indiens.

Vous devriez également garder cet exposé à l'esprit en n'oubliant pas qu'il n'y a eu ni consultation ni mesure d'adaptation. Je dis cela en tant que chef qui n'a pas été invité à commenter un document quelconque présenté par l'honorable ministre Chuck Strahl. Mon conseil n'a vu aucun document sur le sujet; comment pourrions-nous dire que nous avons été consultés?

Je suis ingénieur civil et je peux parler de façon intelligente sur des choses qui concernent l'infrastructure. À la fin de mon exposé, je pourrai vous donner quelques conseils sur la façon dont nous pouvons nous y prendre pour faire face ensemble à certains de nos problèmes. Les travaux de construction dans notre collectivité ne s'élèvent qu'à 26 millions de dollars, mais la dynamique de notre collectivité a déjà changé — les gens regardent le monde davantage avec un sentiment d'espoir plutôt que d'oppression, malgré ce que les gouvernements nous proposent. Commençons.

Plutôt que de répéter ce qui a été résumé dans les exposés que l'on vous a présentés, et qui soulignaient les failles fondamentales de ce projet de loi, j'aimerais me concentrer sur les dispositions qui concernent l'élaboration de lois sur les biens matrimoniaux des Premières nations conformément au projet de loi, qui, nous insistons sur ce fait, est extrêmement contraignant et paternaliste.

Nous allons ensuite expliquer les procédures mises en oeuvre par la Nation Anishinabek pour élaborer ses propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux; ce processus a débouché sur l'adoption d'une loi qui va beaucoup plus loin que le projet de loi. Cette loi respecte en tous points les valeurs de la Nation Anishinabek.

Les articles 7 à 16 du projet de loi prévoient que les Premières nations peuvent adopter leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux dans la mesure où elles respectent certaines conditions, qui sont nombreuses. Oh! Elles sont si nombreuses. Lisons, c'est instructif. Les Premières nations rédigent une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux; elles en avisent la province et présentent leur loi au procureur général. Un vérificateur détermine si la procédure d'approbation a été respectée et est conforme à ce que prévoit le projet de loi.

Il faut ensuite la ratifier en procédant à un vote; il faut que 25 p. 100 des votants admissibles exercent leur droit de vote et approuvent le document en question. Le vérificateur observe le prétendu surveillant et rendra compte du fait que la procédure de ratification par la collectivité s'est déroulée conformément à ce que le projet de loi prévoyait. La loi sur les biens immobiliers matrimoniaux ne peut entrer en vigueur que lorsque le vérificateur atteste le processus de ratification par la collectivité. C'est tout à fait renversant.

On a laissé entendre que le principal défaut des dispositions du projet de loi est l'hypothèse selon laquelle les Premières nations disposent des capacités et des ressources nécessaires pour élaborer elles-mêmes une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. Pour

consultation with First Nation citizens, retaining such experts as lawyers — who will be paying 13 per cent HST on July 1 — to draft such laws. They must understand the many nuances involved in matrimonial real property issues and in approving the laws through ratification vote.

Clearly the bill is silent on where such capacity and resources are to come from. Many of our First Nations people live below the poverty line. In my own community, 50 per cent of the membership live on welfare. I live with that reality every day.

First Nations are expected to self-fund the developments and approve a process for such laws. The cost will not end after the approval process as there will be ongoing costs and capacity required to implement and enforce the matrimonial real property law. Who will bear these costs?

There is the issue of the so-called verification officer who has complete authority in determining whether a First Nation ratification process is acceptable, whether it was conducted in accordance with the requirements under the bill and whether matrimonial real property law on a First Nation will or will not be certified as a law. This is truly paternalistic and reminiscent of the old Indian agent who ran rough shod over many First Nations in Ontario, and that damage has not yet been dealt with.

Furthermore, the requirement that a First Nation conduct a ratification vote on their matrimonial real property is without precedent, as this is not required for any municipal, provincial or federal government to pass law. Compounded with this unprecedented requirement is the high threshold of 25 per cent of eligible voters to approve matrimonial real property law. Given that many First Nations do not achieve those numbers during their First Nation elections, it can be reasonably presumed that they will not achieve those numbers for a ratification vote on matrimonial real property. Historically, like in Canadian society as a whole, voter turnout is low at best.

Most significantly, the requirement that the ratification vote even be conducted disrespects the traditions and customs of First Nations in the Anishinabek Nation. It rules out approving such important matters by consensus or an equivalent way of decision making.

The bill is silent on what happens if a ratification vote fails. What happens then? Can another ratification vote be called? Would the required number of eligible voters be reduced? Does the chief and council resign? Does the community leave the village and start again in a new village? Again, from where will the resources come to pay for these repeated ratification votes?

élaborer de telles lois, il faut longuement consulter les membres des Premières nations, retenir les services d'experts, par exemple des avocats — qui devront payer une TVH de 13 p. 100 à compter du 1^{er} juillet — pour rédiger le texte de la loi. Les avocats devront bien comprendre les nombreuses nuances des enjeux qui ont trait aux biens immobiliers matrimoniaux et au processus d'approbation par vote des lois.

De toute évidence, le projet de loi ne dit pas un mot sur la provenance de ces capacités et ressources. Bon nombre des membres de nos Premières nations vivent sous le seuil de la pauvreté. Dans ma collectivité, 50 p. 100 des gens vivent de l'aide sociale. Cela fait partie de ma réalité quotidienne.

On voudrait que les Premières nations financent elles-mêmes tout le processus d'élaboration et d'approbation de ces lois. Les frais continueront de s'accumuler après le processus d'approbation puisque, pour mettre en oeuvre et faire respecter une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, il faut un financement et des capacités constants. Qui assumera ces coûts?

Il y a aussi la question du prétendu vérificateur, qui possède le pouvoir complet de déterminer si le processus de ratification d'une Première nation est acceptable, s'il s'est déroulé conformément aux exigences du projet de loi et si la Loi sur les biens immobiliers patrimoniaux proposée par une Première nation pourra être adoptée et entrer en vigueur. Cela est vraiment paternaliste, et ça me rappelle le vieil agent pour les Sauvages, qui a foulé aux pieds tant de Premières nations de l'Ontario, en causant un préjudice pour lequel on n'a pas encore cherché de solutions.

En outre, on exige que les Premières nations organisent un vote de ratification lorsqu'elles présentent une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux; il n'existe aucun précédent, et cela n'est pas exigé des administrations municipales ou des gouvernements provinciaux ou fédéral qui désirent adopter un règlement. À cela s'ajoute une exigence inédite, puisque l'on exige que pas moins de 25 p. 100 des votants admissibles approuvent la loi. Pour bien des Premières nations, les votants sont moins nombreux que cela pour les élections; on ne peut donc raisonnablement espérer qu'ils seront suffisamment nombreux quand il sera question de ratifier une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. Historiquement, et c'est le cas de l'ensemble de la société canadienne, les votants ne sont pas nombreux à se présenter, dans le meilleur des cas.

Mais le plus important, c'est que l'exigence de procéder à un vote de ratification révèle un manque de respect à l'égard des traditions et des coutumes des Premières nations de la Nation Anishinabek. Cette exigence nous empêcherait d'approuver des questions importantes comme celles-là par consensus ou par un processus de prise de décisions équivalent.

Le projet de loi ne dit rien non plus sur ce qui se passerait si la loi n'était pas ratifiée. Qu'est-ce qui se passera? Peut-on organiser un autre vote sur le sujet? Devrait-on réduire le nombre de votants admissibles requis? Est-ce que le chef et les membres du conseil devront démissionner? Est-ce que la collectivité devra s'installer dans un autre village? Et encore une fois, qui paiera tous ces votes de ratification?

In summation, the federal government's statement that the bill "... also includes a mechanism for First Nations to develop their own matrimonial real property laws. The content and structure of community-specific matrimonial real property would be agreed upon by the citizens of a First Nation and the First Nation government with no federal government involvement," are complete fallacies.

In fact, the federal government is directly involved in the entire process of determining whether a First Nation will develop their own MRP law by establishing such onerous and paternalistic requirements and by not committing any capacity or resources to First Nations to develop and approve such laws. The bill will establish a process by which First Nations can only envision developing their own matrimonial real property laws but can never achieve it.

By way of comparison, in 2007 the Anishinabek Nation developed our own MRP. The Anishinabek Nation matrimonial real property law protects our families, our children, our communities and our lands upon marriage breakdown. I will now refer to that as the Anishinabek Nation MRP law. I have submitted that to the committee.

The Anishinabek Nation retained the jurisdiction to develop its own laws for its citizens over matters, including MRP. In 2007, the Anishinabek Nation exercised that jurisdiction by engaging First Nations in an extensive consultation, drafting and approval process by which the Anishinabek Nation MRP law was formed. Whitefish River was part of that, and we held extensive community discussions on the Anishinabek Nation law. Our consultation process, administered by a team of political leadership and technicians from the Anishinabek Nation consisted of establishing a framework for consultation. We were asked in Whitefish River whether that was something we wanted them to do. When the requisite number said yes, we moved on.

Throughout the territory, we hosted extensive consultation sessions with the First Nation citizens on how issues of matrimonial real property are currently resolved within the First Nation. They asked the people who would be dealing with it. If I want to know about your house, I will ask you. I do not go and ask the Prime Minister of Canada, because he does not know what your house is like. We went right to the citizens who knew about it; the elders, the women, the grandfathers, the aunts and the uncles. They told us what should be in Anishinabek Nation matrimonial real property law, what principles we should use for the Anishinabek.

There was reporting, drafting and debate on the Anishinabek Nation MRP law. There was unanimous approval of the Anishinabek MRP law by the Anishinabek Nation at our June 2007 assembly in Whitefish River, my community. The magnitude of developing the Anishinabek Nation law for the

Le gouvernement fédéral a déclaré que le projet de loi « prévoit aussi un moyen de permettre aux Premières nations d'élaborer leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux. Le contenu et la structure des lois communautaires sur les biens immobiliers matrimoniaux seraient convenus par les citoyens et le gouvernement des Premières nations. Le gouvernement fédéral n'interviendrait pas dans le processus. » Au total, cette déclaration du gouvernement fédéral n'est qu'un tissu de mensonges.

En réalité, le gouvernement fédéral participe directement à tout ce processus, qui doit permettre aux Premières nations d'élaborer leurs propres lois sur les BIM, parce qu'il a établi des exigences très contraignantes et paternalistes et qu'il ne donne aux Premières nations ni les capacités ni les ressources nécessaires pour élaborer et faire approuver ces lois. Le projet de loi mettra en place un processus qui permettra aux Premières nations de se borner à rêver de se doter de leurs propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux sans jamais pouvoir y arriver.

À titre de comparaison, la Nation Anishinabek a élaboré en 2007 sa propre loi sur les BIM. Cette loi protège nos familles, nos enfants, nos collectivités et nos terres en cas d'échec d'un mariage. Je l'appellerai à partir de maintenant la loi sur les BIM de la Nation Anishinabek. J'en ai donné une copie aux membres du comité.

La Nation Anishinabek a conservé le pouvoir d'élaborer ses propres lois pour ses citoyens, sur tous les sujets, y compris les BIM. Notre Nation a exercé ce droit en 2007 en mobilisant toutes les Premières nations dans le cadre d'un long processus de consultations, d'élaboration et d'approbation qui a débouché sur la loi sur les BIM de la Nation Anishinabek. La bande de Whitefish River y a participé, et les collectivités ont longuement discuté de la loi de la Nation Anishinabek. Notre processus de consultation, qui a été pris en charge par une équipe de dirigeants politiques et de techniciens de la Nation Anishinabek, supposait l'établissement d'un cadre de consultation. Les gens de Whitefish River nous ont demandé si nous voulions qu'ils participent. Comme un nombre suffisant a répondu oui, nous avons continué.

Nous avons organisé dans tout le territoire de longues séances de consultation réunissant des citoyens des Premières nations pour savoir comment ils réglaient actuellement leurs problèmes en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux. On a demandé aux gens qui s'en chargeaient. Si je veux me renseigner au sujet de votre maison, c'est à vous que je vais m'adresser. Je ne vais pas m'adresser au premier ministre du Canada, parce qu'il ne sait pas de quoi votre maison a l'air. Nous avons donc consulté directement les citoyens qui étaient renseignés, c'est-à-dire les aînés, les femmes, les grands-pères, les oncles et les tantes. Ils nous ont expliqué ce qui devait à leur avis figurer dans une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux de la Nation Anishinabek et sur quels principes les Anishinabeks devaient se fonder.

Il y a eu des rapports, des ébauches et un débat à propos de la loi sur les BIM de la Nation Anishinabek. La loi a été approuvée à l'unanimité par la Nation Anishinabek lors de l'assemblée de juin 2007, qui a eu lieu à Whitefish River, dans ma collectivité. On ne soulignera jamais assez l'ampleur des efforts nécessaires pour

40-member First Nations, while respecting the unique differences and circumstances of each First Nation, cannot be overstated. It was not an easy process, but it was ours. We owned it and we developed it, and that is a fundamental difference. You will own what you build.

How would you feel if I imposed my MRP law on you? It would be disconcerting. What is in it? What does it look like? What were you thinking? That is the feelings you have when you do not own something.

The Anishinabek Nation united to develop the law in a very short period of time. It took us six months, and we used our own resources, because our citizens were clear that they did not want a law on matrimonial real property that was imposed by the federal government.

The Anishinabek law established a main framework by which matrimonial real property law will be addressed in the Anishinabek Nation. The rights and interests of Anishinabek citizens and non-members are protected. How matrimonial real property will be divided, distributed, enforced, approved, the enactment and amendments are all tied up in this document.

One of the central aspects of the Anishinabek Nation MRP law is that disputes concerning matrimonial real property matters will be resolved by an Anishinabek Nation tribunal and commission. Every First Nation said, "Let us have an independent body, a tribunal or commission, that will hear these disputes." Some communities are small, with 30 or 40 people; they are all related. How do you adjudicate such a process?

We have a process now where we train people. We are paying out of our own pockets to train alternative dispute resolution people to deal with these matters. They are the commission. We passed band council resolutions at every one of our tables in support of that commission, an alternative dispute resolution mechanism, rather than resort to the provincial and federal courts. Believe me, I sit in those on a regular basis. They are not healthy places to be at the best of times. Do you want to clog the courts with more property problems? I do not know. The courts are very busy. You may want to sit down with a group of judges that deal with this stuff on a regular basis and hear what they have to say about this. If you can find a solution away from the courts, most people, I would say, would prefer that. If you can make that solution your own, most people even prefer that.

The consultation process and content of our law was guided in part by the process used by a community that I represent, Aundeck Omni Kaning and Whitefish River. Aundeck Omni

élaborer une loi s'appliquant à la Nation Anishinabek, qui réunit 40 Premières nations, en tenant compte des différences et de la situation particulière de chacune. Cela n'a pas été un processus facile, mais nous nous en sommes occupés. Nous en avons pris la responsabilité et nous avons mené le processus à terme, et c'est là que réside la différence fondamentale. Ce que vous faites vous appartient.

Comment réagiriez-vous si je vous imposais ma loi sur les BIM? Vous seriez déconcertés. Que prévoit cette loi? Comment se présente-t-elle? À quoi pensiez-vous? C'est le genre de sentiment que l'on éprouve quand on ne sent pas responsable d'une chose.

Les membres de la Nation Anishinabek se sont serrés les coudes afin d'élaborer une loi pendant une très courte période. Il nous a fallu six mois, et nous y avons consacré nos propres ressources, car les citoyens ont dit très clairement qu'ils ne voulaient pas d'une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux qui leur serait imposée par le gouvernement fédéral.

La loi des Anishinabek met en place un cadre général et une fonction duquel la loi sur les biens immobiliers matrimoniaux de la Nation Anishinabek sera appliquée. Les droits et les intérêts des citoyens Anishinabek et des non-membres seront protégés. Ce document prévoit tout ce qui concerne la division et la distribution des biens immobiliers matrimoniaux ainsi que la façon dont la loi doit être approuvée, promulguée, appliquée et modifiée.

L'un des principaux aspects de la loi sur les BIM de la Nation Anishinabek est le fait qu'elle prévoit que les conflits concernant les biens immobiliers matrimoniaux seront réglés par un tribunal et une commission de la Nation Anishinabek. Les représentants de chacune des Premières nations nous ont demandé de mettre sur pied un organisme indépendant, un tribunal ou une commission qui serait chargé de régler ces conflits. Certaines collectivités sont petites et ne comptent que 30 ou 40 citoyens. Ils sont tous parents. Comment réglez-vous de tels conflits?

Nous avons aussi mis en œuvre un processus de formation. Nous payons de nos propres poches une formation au mode alternatif de règlement des différends de façon que des gens apprennent à régler ces questions. Ils forment la commission. Tous les conseils de bande ont adopté en conseil une résolution en faveur de cette commission, un mode alternatif de règlement des différends, pour éviter d'avoir à recourir aux tribunaux provinciaux et fédéraux. Vous pouvez me croire, j'assiste régulièrement à des séances de ces tribunaux. Ce ne sont pas des endroits où il fait bon vivre, dans le meilleur des cas. Voulez-vous engorger les tribunaux en leur donnant à régler encore davantage de problèmes liés à la propriété? Je n'en suis pas sûr. Les tribunaux sont très occupés. Vous pourriez demander à un groupe de juges qui entendent régulièrement ce genre d'affaires pour savoir ce qu'ils en pensent. Je crois que la plupart des gens préféreraient trouver une solution sans avoir à recourir aux tribunaux. Et je crois que les gens préfèrent en outre trouver eux-mêmes une solution.

Le processus de consultation et la teneur de notre loi sont orientés en partie par les processus qu'utilisent les collectivités que je représente, la Nation Aundeck Omni Kaning et la Nation

Kaning built their MRP law 22 years ago. They approved it on their own, and now, according to these principles, it is not applicable. Whitefish River produced its MRP law over four years ago, and according to what I read in the bill, it is not applicable. Yet, we had three distinct readings in our council on this law. We had massive consultation in the community. We hired independent lawyers at arm's length from us. We did all this work, and it was women who drove it. Now you will come back to us and say, "garbage." I just cannot believe that.

Our Anishinabek law remains the law for the Anishinabek Nation and requires full implementation to be brought into force. The Anishinabek Nation continues to lobby the federal government for necessary resources for the implementation, and though repeatedly having received favourable interests from the federal government, including the former and current Minister of Indian and Northern Affairs, the bureaucracy says that they can find no resources for this.

Most recently we were informed by INAC that it does not plan to make any financial resources available to First Nations to develop and ratify their matrimonial real property laws. We are being set up to fail. With this, we ask you: How will the Anishinabek Nation fully implement its Anishinabek Nation MRP law? How will all First Nations in Canada develop and ratify their own matrimonial real property under Bill S-4?

I want to make some supplementary comments after listening to issues raised here today.

There is no recognition of our laws, and it is clear if you read the Indian Act. There are 12 powers that I have under the Indian Act. I can control noxious weeds in my community. I just feel so pleased to do that. Every week I go around and find noxious weeds. However, to develop something real with my community, such as matrimonial real property, and to be told by the government that we cannot do it, is an absolute insult to humanity.

We should withdraw all these bills until there is proper consultation. This has been just rammed through. I represent the UCCM bands. I am the tribal chairman. I represent six bands there. I am also the tribal chairman of the Manitoulin bands, and they have no clue where I am at right now other than I am in the room arguing for their rights. Wikwemikong is a very large First Nation. It has the largest land base in Canada, and it is silent here. Why? They have not been consulted. Five thousand people are there, and you are sitting here debating their fate.

Whitefish River. La Nation Aundeck Omni Kaning a adopté sa loi sur les BIM il y a 22 ans. Les membres l'ont eux-mêmes approuvée, et aujourd'hui, selon ces principes, elle n'est plus applicable. La Nation de Whitefish River a adopté sa loi sur les BIM il y a plus de quatre ans, et selon ce que je lis dans le projet de loi, elle ne serait plus applicable. Pourtant, nous en avons fait trois lectures distinctes, en conseil. Nous avons largement consulté la collectivité. Nous avons embauché des avocats indépendants. Nous avons fait tout ce travail, un travail que les femmes ont pris en charge. Et maintenant vous venez nous dire qu'il faudrait la jeter aux poubelles. Je n'arrive tout simplement pas à le croire.

La loi des Anishinabek reste la loi de la Nation Anishinabek et elle doit être mise en oeuvre en entier pour entrer pleinement en vigueur. La Nation Anishinabek continue à faire pression auprès du gouvernement fédéral pour obtenir les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre, et, même si le gouvernement fédéral a souvent manifesté son intérêt pour la question, y compris le ministre actuel et l'ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord, les bureaucrates répètent qu'ils n'arrivent pas à trouver de ressources pour cela.

Le MAINC nous a informés tout récemment du fait qu'il ne prévoyait pas donner aux Premières nations les ressources financières nécessaires pour élaborer et ratifier leurs lois sur les biens immobiliers matrimoniaux. Nous courons à l'échec. C'est pourquoi nous vous demandons ceci : comment la Nation Anishinabek pourra-t-elle mettre en oeuvre pleinement sa loi sur les BIM? Comment chacune des Premières nations du Canada pourra-t-elle élaborer et ratifier sa propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux parallèlement au projet de loi S-4?

J'aimerais faire des commentaires supplémentaires qui portent sur les questions qui ont été soulevées ici aujourd'hui.

Nos lois ne sont aucunement reconnues, c'est clair quand on lit le texte de la Loi sur les Indiens. Cette loi me confère 12 pouvoirs. Je peux contrôler les mauvaises herbes nuisibles dans ma collectivité. C'est pour moi un tel plaisir de le faire. Toutes les semaines, je vais faire un tour et je trouve des mauvaises herbes. Cependant, quand nous cherchons à faire quelque chose de concret pour notre collectivité, par exemple au sujet des biens immobiliers matrimoniaux, et que le gouvernement nous dit que nous ne pouvons pas le faire, je considère que c'est une véritable insulte à l'humanité.

Nous devrions annuler tous ces projets de loi jusqu'à ce qu'il y ait des consultations pertinentes. Le processus s'est déroulé à trop grande vitesse. Je représente les bandes de l'UCCM. Je suis président de tribu. Je représente, là, six bandes. Je suis également président de tribu des bandes de Manitoulin, et tout ce qu'elles savent à propos de ma présence ici aujourd'hui c'est que je suis venu défendre leurs droits. La Première nation Wikwemikong est très importante. C'est elle qui possède le plus grand territoire, au Canada, et elle n'a pas droit de parole, ici. Pourquoi? Elle n'a pas été consultée. Il s'agit de 5 000 personnes, et vous êtes assis ici aujourd'hui pour débattre de leur sort.

It does not recognize our law. This paternalistic approach continues today. We dealt with HST today. There is the privatization of real property on reserves. That is coming down the line, as well as matrimonial real property, and the list goes on and on. For some reason there is the expectation that First Nation leadership are right on top of this every minute of the day, plus the thousand other issues that we have to deal with on a regular basis; and then we are supposed to find the resources for that. It is an impossible task. You are setting up failure. The government then comes in and says, "We have to fix this. You failed." No First Nation ever plans to fail, but governments have plans for us to fail. Maybe that is what is going on.

We developed our own code four years ago. As it stands right now, it is not applicable; it is garbage. AOK did theirs over 22 years ago. It is applicable. In Whitefish River we developed our own citizenship code in 1987. That is now up in the air.

There has to be a proper analysis of how all of these measures in these bills interrelate. How are they linked together? How do they work with the First Nations that are working with them every day? That is absolutely paramount. It was paramount when I went to engineering school that you do a proper analysis so your structure would not fall. You do the same thing here, because that is what you are building. You are building a structure, and it cannot fail. You need to do the proper analysis.

What about collective rights? You are talking about an Indian band. You think about what the word "band" means. "Band" does not mean "individual." It means "collectivity." I represent a band of Ojibway people. They opted for a collective way of life. Those who do not can find cities and towns right across Canada. It is a beautiful nation. Those who opt to, stay within the confines of the band. I am reminded of that all the time, that I represent their collective band rights.

I thank you for allowing us to make this presentation. We will take any questions that you might have.

The Chair: Thank you, Chief Shining Turtle. Your's was a very heartfelt and well expressed presentation.

Senator Baker: I want to congratulate the presenters here today. You have done a great job in truly outlining your feelings toward this legislation.

Pamela Palmater, in what area do you have a doctorate?

Notre loi n'est pas reconnue. Cette approche paternaliste est encore une réalité aujourd'hui. Nous avons parlé de la TVH, aujourd'hui. Des biens immobiliers situés sur des terres des réserves sont privatisés. C'est ce qui s'en vient, tout comme la question des biens immobiliers matrimoniaux, et la liste est longue. Pour une raison quelconque, on s'attend à ce que les leaders des Premières nations s'en occupent à toute heure du jour, en plus de s'occuper des milliers d'autres choses dont ils doivent régulièrement s'occuper; ensuite, nous sommes supposés trouver les ressources nécessaires. C'est une tâche impossible. Vous vous arrangez pour que l'on échoue. Ensuite, le gouvernement pourra dire : « Nous devons arranger cela. Vous avez échoué. » Aucune Première nation ne prévoit jamais échouer, mais les gouvernements s'arrangent pour que nous échouions. C'est peut-être cela qui se passe.

Nous avons élaboré notre propre code il y a quatre ans. À l'heure actuelle, il n'est pas applicable; il est bon à jeter aux poubelles. La Nation AOK a élaboré le sien il y a plus de 22 ans. Il peut s'appliquer. La Nation de Whitefish River a élaboré son propre code de citoyenneté en 1987. Mais cette question n'est pas réglée.

Il faudrait analyser d'une manière appropriée l'interaction de toutes les dispositions de ces projets de loi. Quels sont leurs liens? Comment vont-elles s'appliquer aux Premières nations qui devront fonctionner avec elles chaque jour? C'est absolument essentiel. Quand j'ai commencé mes études en génie, il était essentiel de faire une analyse appropriée pour prévenir l'effondrement de sa structure. Il faut faire la même chose, ici, parce qu'il s'agit de construire quelque chose. Vous érigez une structure, et il ne faut pas qu'elle s'effondre. Vous devez effectuer une analyse appropriée.

Qu'en est-il des droits collectifs? Vous parlez d'une bande indienne. Vous pensez savoir ce que le mot « bande » signifie. « Bande » ne signifie pas « personnes ». Ce mot signifie « collectivité ». Je représente une bande ojibway. Les membres de cette bande ont choisi un mode de vie communautaire. Ceux à qui ça ne plaît pas peuvent s'installer dans une ville ou un village du Canada, il y en a partout au pays. C'est un pays magnifique. Ceux qui veulent vivre en collectivité restent au sein de la bande. On me le rappelle constamment, puisque je défends les droits collectifs de cette bande.

Je vous remercie de m'avoir permis de présenter cet exposé. Nous allons répondre à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser.

La présidente : Merci, chef Shining Turtle. Vous avez présenté là un exposé très émouvant et réfléchi.

Le sénateur Baker : J'aimerais féliciter les personnes qui ont présenté un exposé, aujourd'hui. Vous avez fait un travail magnifique et vous avez bien exposé vos sentiments à l'égard de cette loi.

Pamela Palmater, dans quelle discipline avez-vous obtenu votre doctorat?

Ms. Palmater: I did my doctorate in law at Dalhousie Law School in Aboriginal law but specifically in the Indian Act and the interplay between the Indian Act, the Constitution and various human rights documents.

Senator Baker: It is the science of law?

Ms. Palmater: Yes.

Senator Baker: You had a Masters of Law prior to that?

Ms. Palmater: Yes, on Aboriginal and treaty rights.

Senator Baker: Did you ever work for the Department of Justice?

Ms. Palmater: Yes, I have, and Indian Affairs.

Senator Baker: You have summarized very well all of the testimony that I have heard during these hearings. Your specific recommendations on amendments will be gone over very carefully by members of the committee and by the House of Commons, because they will read this testimony that you have given here today. The House of Commons committee will have to deal with this bill, if in fact it passes the Senate.

Senator Jaffer: I also would like to thank all three of you. It has been a long day and you have sat through this. You certainly have touched us.

If I may, my first question is to you, Ms. Meawasige. As an elder coming here, you have probably seen more than any of us in this room have seen. You have told us what you think should happen, and the one thing you stressed was customs and how important it is that we follow custom. You have said this in your presentation, but I am asking you again: What do you think is the most important thing that one needs to continue preserving for Aboriginal people when it comes to customs?

Ms. Meawasige: The upmost is our children. It is a very heavy duty because of what we have already gone through in different areas. In my life, children were taken from their homes without parental consent, and our people went through very difficult times. There were very difficult times in those days. Luckily, I had a positive move where I had my schooling, and you have heard of the 60's school boss who caused a lot of grief to our people. I hear our people also about the MRP. Many of our elders are asking why they are bothering us now. We have always known what we need to do. We know how to generate our own leadership and our customs. We know how to raise our children. Why do they keep coming at us and telling us what to do and how we should do it? We know how to do these things already. Our elders talk about that.

Mme Palmater : J'ai obtenu un doctorat en droit de la faculté de droit de Dalhousie, en me spécialisant en droit autochtone; en particulier, je me suis attachée à la Loi sur les Indiens et aux interactions entre la Loi sur les Indiens, la Loi constitutionnelle et divers textes de loi sur les droits de la personne.

Le sénateur Baker : Il s'agit des sciences du droit?

Mme Palmater : Oui.

Le sénateur Baker : Avant cela, vous avez obtenu une maîtrise en droit?

Mme Palmater : Oui, sur les droits ancestraux et les droits issus de traités des Autochtones.

Le sénateur Baker : Avez-vous déjà travaillé pour le ministère de la Justice?

Mme Palmater : Oui, en effet, et au ministère des Affaires indiennes.

Le sénateur Baker : Vous avez très bien résumé l'ensemble des témoignages que nous avons entendus au cours de ces séances. Vos recommandations particulières touchant les amendements seront étudiées de très près par les membres de notre comité et ceux de la Chambre des communes, qui vont lire le témoignage que vous avez livré ici aujourd'hui. Le comité de la Chambre des communes devra s'occuper de ce projet de loi, si le Sénat l'adopte.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais également vous remercier tous les trois. La journée a été longue, et vous avez assisté à toute la séance. Vous avez certainement réussi à nous toucher.

J'aimerais, si je le puis, poser ma première question à vous, madame Meawasige. Vous êtes une aînée, et vous avez probablement plus d'expérience que quiconque se trouve ici aujourd'hui. Vous nous avez dit ce qui, selon vous, devrait arriver, et vous avez surtout insisté sur la question des coutumes et l'importance de respecter les coutumes. C'est ce que vous avez dit dans votre exposé, mais je vous le demande encore une fois : quelle est la chose la plus importante qu'il faut continuer à protéger quand on parle des coutumes des peuples autochtones?

Mme Meawasige : Le plus important, ce sont les enfants. C'est une tâche très lourde en raison de tout ce que nous avons déjà vécu dans toutes sortes de domaines. Au cours de ma vie, les enfants étaient enlevés et devaient quitter le domicile familial sans le consentement de leurs parents, et notre peuple a traversé des épreuves très difficiles. À cette époque, nous avons traversé des grandes épreuves. Heureusement, l'école pour moi a été une expérience positive; vous avez entendu parler du directeur d'école qui, dans les années 1960, a causé tant de préjudices à notre peuple. J'ai aussi entendu les gens parler des BIM. Chez les aînés, beaucoup se demandent pourquoi on s'en préoccupe tant aujourd'hui. Nous avons toujours su ce que nous devons faire. Nous savons comment trouver nos propres leaders et nous connaissons nos coutumes. Nous savons comment élever nos enfants. Pourquoi n'arrêtent-ils pas de nous dire ce que nous devons faire et comment nous devrions le faire? Nous savons déjà tout cela. Nos aînés nous en parlent.

There is a lot of contention with the elders when these new bills come in. Many of them do not understand the full meaning. They only know parts of it. They do not fully understand how the government works and how the legislation moves and whatnot. They do not understand that because they were not raised to think of being what I call dictated to. That has always been my feeling. Why do we need to be dictated to? We know what to do. We know how to live. It has been passed down from generation to generation to us to know what to do.

Senator Jaffer: I am the critic of this bill. That means I must look at it and determine what recommendations to make from the opposition side. The general comment that really struck me is the women saying that when you take the children away from the reserves the reserves go silent. You certainly have reinforced that.

I have a question for Chief Shining Turtle and Dr. Palmater. We heard your passion. This is the last of our hearings, and I am sure that all of my colleagues here will have all three of your words in mind when we look at this bill.

You may have been in the room earlier when I said that I was part of the original group that suggested the need to look at the situation of women on reserves. I did so with good intentions, but now I am not so sure anymore. Anyway, that is another day's topic.

When preparing for this, the one thing I kept thinking about is that we are trying to raise the expectations of women but the best we will do is 90 days of occupancy and cause havoc with regard to the rights of people. You have given us many messages, but can you tell us in a few words about the harm this bill will do if it becomes law?

Mr. Shining Turtle: You will disenfranchise communities. You will pit member against member, and that does not happen in my community. It does not happen with the island communities that I represent. We are not social societies like your norm. You are individual by nature. Wherever you come from in your world, I do not know where that is, however you got here, you are very individual. We are collective by nature. I yield to the elder. If I do not do that, I get it when I get home. The women advise me on what to do in the community, not the men. I have a council of elderly women who advise chiefs all the time.

Ms. Palmater: I think that is a really important question because it goes to the heart of all of these bills, all of our policies, programs between the government and First Nations people.

If I could only pick one sentence to describe it, in a really polite way, I would say that Bill S-4 offers an empty shell of a legislative promise. It is promising we will combat violence in Aboriginal communities; we will protect the rights of Aboriginal women; we

Les aînés auront beaucoup de choses à dire lorsque ces nouveaux projets de loi seront adoptés. Un bon nombre d'entre eux n'en comprennent pas toute la signification. Ils n'en connaissent qu'une partie. Ils ne comprennent pas très bien comment le gouvernement fonctionne, comment le processus législatif se déroule et ainsi de suite. Ils ne comprennent pas cela parce qu'ils n'ont pas été élevés dans l'idée de se faire, comme je le dis, dicter des choses. J'ai toujours eu cette impression. Pourquoi aurait-on besoin de se faire dicter les choses? Nous savons quoi faire. Nous savons comment vivre. Ce savoir est transmis de génération en génération, et nous savons ce qu'il faut faire.

Le sénateur Jaffer : Je suis la porte-parole chargée de ce projet de loi. Cela veut dire que je dois l'examiner pour déterminer quelles recommandations l'opposition devra présenter. Le commentaire général qui m'a le plus frappé venait des femmes qui disaient que, quand on amène les enfants hors des réserves, les réserves deviennent silencieuses. Vous avez très bien exprimé cela.

J'ai une question pour le chef Shining Turtle et Mme Palmater. Nous avons entendu à quel point vous êtes passionnés. C'est la dernière de nos séances, et je suis sûre que tous mes collègues ici présents se rappelleront vos témoignages lorsqu'ils étudieront le projet de loi.

Vous étiez peut-être dans la salle, plus tôt, lorsque j'ai dit que je faisais partie du groupe qui avait à l'origine suggéré que l'on étudie la question des femmes qui vivent dans les réserves. Je l'ai fait dans une bonne intention, mais, à l'heure actuelle, je n'en suis plus aussi sûre. Quoi qu'il en soit, c'est le sujet d'une autre séance.

Pendant nos préparatifs, j'ai toujours gardé à l'esprit le fait que nous tentons d'élever les attentes des femmes; cependant, tout ce qu'on peut faire, c'est de proposer une période d'occupation de 90 jours, et cela représente une catastrophe en ce qui concerne les droits des personnes. Vous nous avez donné de nombreux messages, mais pourriez-vous nous dire en quelques mots quel préjudice ce projet de loi causera s'il est adopté?

M. Shining Turtle : Vous allez priver les collectivités de leurs droits. Vous allez monter les gens les uns contre les autres, ce qui n'arrive pas dans ma collectivité. Cela n'arrive dans aucune des collectivités insulaires que je représente. Nous ne formons pas une société qui ressemble à vos sociétés normales. Vous êtes individualistes par nature. Peu importe votre origine, dans votre monde, et je ne sais pas où il se trouve, de toute façon, quels que soient vos antécédents, vous êtes très individualistes. Nous sommes par nature axés sur la collectivité. Je m'en remets aux aînés. Si je ne le fais pas, je vais me faire mal recevoir chez moi. Ce sont des femmes, non pas les hommes, qui me conseillent sur ce que je dois faire pour la collectivité. Un conseil d'aînés conseille les chefs en tout temps.

Mme Palmater : Je crois que c'est une question très importante, qui est au coeur même de tous ces projets de loi, de toutes nos politiques, des programmes qui concernent le gouvernement et les Premières nations.

Si je devais décrire le projet de loi S-4 en une seule phrase, et en restant polie, je dirais que c'est une promesse législative qui se révèle être une coquille vide. Nous avons reçu des promesses — nous combattons la violence dans les collectivités autochtones;

will respect gender equality; we will now have housing, when in fact this bill does nothing to address housing. This bill does nothing to address violence against Aboriginal women any more or any less than the provincial court system. This bill is geared just as much towards non-Aboriginal people as it is Aboriginal people. There is no focus in this bill on Aboriginal women, nor should there be because, as every single witness has testified, we are from collectives of which Aboriginal women are an intrinsic and important part, not separate from the community. So long as you treat them as they are somehow separate from the community with separate rights, you will pit community member against community member, and, I would also add, non-Aboriginal people within communities. The more they start occupying reserve lands, whether it be in fee simple under other legislation or this bill, you will start pitting people against people in communities that are already small. You are asking less than 5 per cent of the population to share what they have left with the other 95 per cent of the population.

Contrary to what the minister says, that this is about bringing Aboriginal people in to Canada's prosperity, no, it is not. There is no money for people to access courts or lawyers. How will that benefit Aboriginal women? There are not even courts in remote communities. Therefore, these are all empty promises.

Mr. Shining Turtle: May I comment on the infrastructure component?

The Chair: Of course.

Mr. Shining Turtle: I sit on the regional investment management board for Ontario region for capital, and there is a serious lack of adequate capital in Ontario, contrary to what this government will tell you.

I sit on those committees and we watch the horrifying circumstances that we have 100 million to manage in Ontario, you have 133 First Nations spread from the most remote part of Ontario to the most southerly part of Ontario, and it is absolutely devastating. In my community we get \$250,000 for infrastructure. That is what we get every year, an annualized payment comes out, and here is \$250,000. Go ahead, chief, build houses, do electrification, do septic systems in your community, add a water system and build some community roads. Who is dreaming here?

Oh, yeah, by the way, you have to do housing. Do you know how much it costs to build a house on an Indian reserve right now in my area? Did anybody even ask that question here? I know the number. It is \$155,000 to build a three-bedroom bungalow with a basement. Why? It is because I mortgage those.

nous protégerons les droits des femmes autochtones; nous respecterons l'égalité entre les sexes; nous aurons des logements. En fait, ce projet de loi ne règle nullement le problème du logement. Il ne va pas plus loin ni moins loin que les tribunaux provinciaux en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes autochtones. Ce projet de loi est axé autant sur les non-Autochtones que sur les Autochtones. Rien dans ce projet de loi n'est axé sur les femmes autochtones, et il n'y a pas lieu qu'il le soit, puisque, comme chacun des témoins a affirmé, nous formons une collectivité dont les femmes autochtones sont une partie intrinsèque et importante, non pas une partie distincte. Si vous les traitez comme si elles étaient distinctes de la collectivité et avaient des droits distincts, vous allez monter les membres de la collectivité les uns contre les autres et, j'oserais ajouter, contre les non-Autochtones qui vivent dans ces collectivités. Plus ils seront nombreux à occuper des terres des réserves, que ce soit en pleine propriété en vertu d'une autre loi ou de ce projet de loi-ci, plus l'antagonisme montera entre les membres des collectivités, qui, déjà, sont petites. Vous demandez à moins de 5 p. 100 de la population de partager ce qui lui reste avec l'autre tranche de 95 p. 100 de la population.

Contrairement à ce que le ministre a dit, savoir qu'on pourra ainsi amener les Autochtones à profiter de la prospérité du Canada, cela n'est pas du tout le cas. Les gens n'ont pas d'argent pour s'adresser aux tribunaux ou à des avocats. En quoi est-ce que cela profite aux femmes autochtones? Il n'y a même pas de tribunal dans les collectivités éloignées. C'est pourquoi je dis que tout cela équivaut à des promesses en l'air.

M. Shining Turtle : Puis-je faire un commentaire sur le volet qui concerne l'infrastructure?

La présidente : Bien sûr.

M. Shining Turtle : Je suis membre du Conseil régional de gestion des investissements de l'Ontario et je peux vous dire que l'Ontario manque cruellement d'un capital adéquat, contrairement à ce que le gouvernement d'aujourd'hui vous affirme.

Je suis membre de ces comités et, comme les autres membres, je vois dans quelle situation horrible nous nous trouvons puisque nous devons gérer un budget de 100 millions de dollars pour tout l'Ontario, et nous comptons 133 Premières nations qui vivent dans les régions les plus éloignées de l'Ontario et dans les régions les plus au sud, et leur situation est tout à fait atroce. Ma collectivité reçoit 250 000 \$ pour l'infrastructure. Nous recevons ce montant chaque année, régulièrement : voici, 250 000 \$. Allez-y, chef, construisez des maisons, étendez les réseaux d'électricité, creusez des fosses septiques pour votre collectivité, ajoutez des aqueducs et construisez quelques routes pour la collectivité. Qui rêve, ici?

Ah, oui, j'oubliais, il faut aussi construire des logements. Savez-vous combien ça coûte de construire une maison dans une réserve indienne, aujourd'hui, dans ma région? Est-ce que quelqu'un s'est donné la peine de poser la question? Je sais combien ça coûte. Un bungalow qui comprend trois Chambres à coucher et un sous-sol coûte 155 000 \$. Pourquoi est-ce que je le sais? Parce que je dois les hypothéquer.

There is no resource from the federal government, and those purporting to say there is enough resources there are dreaming. I have lived with this for eight years. I have studied it. It is my background in engineering, and I will challenge anybody to meet me at the door on those numbers. I have the proof and the verification. I was a tribal engineer in remote communities. I have watched the horror of what has happened to our people. There are no heating systems.

You put families in these units that are not even theirs. Then, you watch a disruption. If I put you in an ant trap, you will have a family problem. If I squeeze your family into 500 square feet, there will be social turmoil. The government is aimed at matrimonial real property but there is a deeper flaw. I have watched this happen. We have changed our system in our community. That is because I am a civil engineer and I am trained that way. We do not take no for an answer when we walk to every government door when they get slammed in your face. This is a fundamental problem that goes right to the social fabric. You have to take the house and understand it as a social framework. When you minimize that, you create chaos in families that is not of their doing. You cannot get away from each other when you live in 600 to 700 square feet. Give it a try some time. Put three or four people in that house and watch the chaos and division that happens.

Senator Mitchell: These have been very compelling presentations. I would like to pursue Dr. Palmater's point about this bill doing nothing about a number of things, including violence against women. My fear is that the government could spin this by saying that the reason they are doing this is to solve the problem of violence against women. They pick some value that cannot be assailed, apply it to whatever they want and hope that people will not make the link if they yell it loud enough and often enough. I think that is exactly what they are doing here.

Two questions: First, how could this bill possibly reduce violence against women? The violence occurs before the family splits up, which is when this bill would kick in. I do not see how it would prevent violence against women.

Second, have you seen any analysis from the federal government on how this bill would reduce violence against women? Have they given you statistics on how often families break up, who loses out on the home and where they would go if there are no shelters, et cetera?

Third, what are the three or four things, or maybe more, that we need to do on First Nations to reduce violence against women? I am not just picking on First Nations because we have lots of problems with respect to violence against women.

While we are at it, if we cannot amend it, would you say that we should defeat it?

Le gouvernement fédéral ne fournit aucune ressource, et ceux qui disent qu'il en fournit suffisamment sont en train de rêver. Je vis dans cette réalité depuis huit ans. J'ai étudié la question. J'ai une expérience en génie, et je mets quiconque au défi de contester ces chiffres. J'ai des preuves et j'ai procédé aux vérifications nécessaires. J'ai été ingénieur pour les tribus des collectivités éloignées. J'ai vu les situations horribles dans lesquelles notre peuple s'est retrouvé. Il n'y a aucun système de chauffage.

Vous installez les familles dans des unités qui ne sont même pas à elles. Ensuite, vous voyez bien qu'il y a un problème. Si je vous installe dans une trappe à fourmis, vous aurez un problème familial. Si j'entasse votre famille dans une maison de 500 pieds carrés, il y aura un désordre social. Le gouvernement a ciblé les biens immobiliers matrimoniaux, mais le problème est plus profond. J'ai vu ce qui se passe. Nous avons changé le système, dans notre collectivité. C'est parce que je suis ingénieur civil et que cela fait partie de ma formation. Nous ne baissons pas les bras quand on nous dit non, et nous avons frappé à toutes les portes du gouvernement, et elles nous ont toutes été fermées au nez. C'est un problème de fond, qui touche le tissu social. Il faut que vous compreniez que la maison fait partie du cadre social. Si vous minimisez ce fait, vous faites entrer le chaos dans des familles qui ne l'ont pas cherché. Vous ne pouvez pas trouver la paix quand vous vivez à plusieurs dans 600 ou 700 pieds carrés. Vous devriez essayer, une fois. Installez trois ou quatre personnes dans ce type de maison, et vous verrez que le chaos et la zizanie vont s'installer.

Le sénateur Mitchell : Ces exposés ont été très impressionnants. J'aimerais continuer sur le sujet abordé par Mme Palmater, qui dit que le projet de loi n'a aucun effet sur bien des choses, notamment la violence à l'égard des femmes. Ma crainte, c'est que le gouvernement fasse une pirouette en disant que toute cette opération avait pour but de résoudre le problème de la violence à l'égard des femmes. Il choisit une valeur inattaquable, l'applique à un objet quelconque en espérant que les gens feront le lien s'il le crie assez fort et assez souvent. Je crois que c'est exactement ce qu'il fait en l'occurrence.

Deux questions : premièrement, en quoi ce projet de loi pourrait-il réduire la violence à l'égard des femmes? La violence est présente avant que la famille n'éclate, et ce n'est qu'à ce moment-là que le projet de loi entre en jeu. Je ne vois pas en quoi il peut prévenir la violence à l'égard des femmes.

Deuxièmement, est-ce que quelqu'un, au gouvernement fédéral, vous a fourni des analyses sur la façon dont ce projet de loi allait réduire la violence à l'égard des femmes? Est-ce que quelqu'un vous a donné des statistiques sur la fréquence des cas d'éclatement de la famille, sur la personne qui conserve le domicile et sur les refuges possibles, et ainsi de suite?

Troisièmement, pourriez-vous me dire quelles sont les trois ou quatre mesures, ou peut-être davantage, que nous devrions prendre, dans le cas des Premières nations, pour réduire la violence à l'égard des femmes? Je prends l'exemple des Premières nations parce qu'il y a beaucoup de problèmes de violence à l'égard des femmes.

Pendant que nous y sommes, si nous ne pouvons pas modifier ce projet de loi, pensez-vous que nous devrions le rejeter?

Mr. Shining Turtle: On the last one, defeat it; it is simple. You have to defeat the bill. You do not know us. I do not know you and I will not write a law for you. I will not do that. My sense of humanity tells me that.

I will tell you a story that you need to hear. I am a civil engineer, and I am the chief of my band. In 1970, I watched my mother get murdered. I was 6 years old. My father fought in World War II for this country, and they never reconciled the job he was given as a trooper. That is real.

I know about violence. I lived it. How did I get to be where I am at, you might ask? I should be a complete and utter failure, should I not? But I am not, because of grandma. We have extended families. My grandparents picked up all nine of us and packed us into their house and said, "You will get an education, son." They never took away my dream. That is the reality. Why do you want to take that away from our communities? Yes, we have our struggles but they are ours. I deal with them every day as a chief. I sit through difficult circumstances of families trying not to reconcile. You know what? I do not lose hope. I do not throw the baby out with the bathwater. I believe in our grandparents, our uncles and our lateral family system. If I did not believe, I would not be here. My entire community put me under their wings and they nurtured a chief. Everything that I am today, I owe to my community, despite tragedy.

Our answer is that our families know what mistakes we have made. Our laundry does not have to be aired here or anywhere else. You know what your systems and societies are. Your law books are full of them. We do not introduce laws for you. We have answers, and those answers lie in the ability of our communal system to work, and it does work, as fractured as it is by government policy. I will offer that by way of response. I hope that rebuts.

Senator Mitchell: That was very powerful.

Ms. Palmater: Those are good questions. Does this bill reduce violence? Of course not. It provides remedies after the fact that the majority of Aboriginal women cannot access because of lack of courts. They cannot afford lawyers. I have my doctorate. I am a lawyer. I have a very good job, but I did not have the money to take my ex-husband to court for child support arrears. I am in a far superior position to most of my large extended family or those that live on reserve. Imagine: You have all these remedies, but you cannot access them.

The federal government could easily have said that they are concerned about violence against Aboriginal women and would increase housing on reserve so there would be no fight over the

M. Shining Turtle : Pour ce qui est de la dernière question, rejetez le projet de loi, c'est simple. Il faut que vous rejetiez le projet de loi. Vous ne nous connaissez pas. Je ne vous connais pas et je n'essaierai pas de rédiger une loi à votre intention. Je ne ferai pas cela. Mon sens de l'humanité me l'interdit.

Je vais vous raconter une histoire que vous devez connaître. Je suis ingénieur civil, et je suis le chef de ma bande. En 1970, j'ai vu ma mère se faire assassiner sous mes yeux. J'avais six ans. Mon père a combattu pour son pays, pendant la Seconde Guerre mondiale, et mes parents n'ont jamais réussi à composer avec le travail que mon père a devait faire comme soldat. C'est la vérité.

Je connais la violence. Je l'ai vécue. Vous vous demandez peut-être comment j'ai réussi à me rendre jusqu'ici? J'aurais dû connaître un échec total et indiscutable, au contraire? Pourtant, je n'ai pas échoué, et c'est à cause de ma grand-mère. Nous avons des familles étendues. Mes grands-parents nous ont accueillis, tous les neuf, et nous ont entassés dans leur maison. Ils ont dit : « Il faut étudier, mon fils. » Ils ne m'ont jamais empêché de poursuivre mon rêve. C'est la réalité. Pourquoi voulez-vous ôter cela à nos collectivités? Oui, nous avons des problèmes, mais ce sont les nôtres. Je fais face à ces problèmes tous les jours. Je dois entendre des familles me raconter leurs problèmes, et je vois qu'elles n'essaient pas de composer avec ces problèmes. Mais savez-vous quoi? Je ne perds pas espoir. Je ne jette pas le bébé avec l'eau du bain. Je crois en notre système, qui est fondé sur les grands-parents, les oncles et la famille latérale. Si je n'y croyais pas, je ne serais pas ici aujourd'hui. C'est toute la collectivité qui m'a pris sous son aile, et elle a ainsi créé un chef. Tout ce que je suis, aujourd'hui, je le dois à ma collectivité, malgré la tragédie qui a eu lieu.

Nous répondons que nos familles savent quelles erreurs elles ont faites. Nous n'avons pas à laver notre linge sale ailleurs que chez nous. Vous connaissez vos systèmes et vos sociétés. Vos livres de droit en parlent en long et en large. Nous ne rédigeons pas de lois à votre intention. Nous avons les réponses, et elles nous sont données par la capacité de notre système communautaire de fonctionner, car il fonctionne, même s'il est fracturé comme il l'a été par les politiques du gouvernement. Voilà ma réponse. J'espère que ma réfutation est correcte.

Le sénateur Mitchell : C'était très émouvant.

Mme Palmater : Ce sont de bonnes questions. Est-ce que le projet de loi réduira la violence? Bien sûr que non. Il propose des recours, après coup, mais la majorité des femmes autochtones ne peuvent s'en prévaloir parce qu'elles n'ont pas accès à des tribunaux. Elles ne peuvent pas se payer un avocat. J'ai un doctorat et je suis avocate. J'ai un très bon emploi, mais je n'ai pas eu l'argent nécessaire pour poursuivre mon ex-époux devant un tribunal pour qu'il paie l'arriéré de la pension alimentaire. Je suis dans une bien meilleure position que la plupart des membres de ma grande famille étendue et que ceux qui vivent dans une réserve. Pensez-y : tous ces recours existent, mais vous n'y avez pas accès.

Le gouvernement fédéral aurait facilement pu dire qu'il se préoccupait de la violence à l'égard des femmes autochtones et qu'il allait augmenter le nombre des logements dans les réserves

matrimonial home. They could have said that they would increase funding to CMHC for Aboriginal housing off reserve, not just shelters but real housing so that the man or the woman can leave. Many Aboriginal men get kicked out of their homes, too. Maybe rightfully so, but we still have to provide for them. I say that in jest, of course.

You have to put the challenge: Is this bill about protecting Aboriginal women from violence? If it is, then there are a hundred things you could do, such as housing, early childhood education, funding for native child and family services, funding for post-secondary education, training programs, et cetera. If the government truly wants strong, independent First Nations who practice good governance and are self-sufficient, then they need to put their money where their mouth is. Give the funds to support them so they can build capacity in all these key areas. Every single one of them wants to do that and, to different degrees across the country, they have attempted to do so. Some are very successful, but some are not successful.

If you cannot amend this bill as it stands, then yes, definitely reject it. For Bill C-3, they rejected all amendments that were wholly supported by the opposition and all Aboriginal witnesses. If those are the only choices, I would say reject it, for sure.

Senator Brazeau: Chief Shining Turtle, you should be commended for being progressive in your community and developing your own code. You mentioned that currently this code is basically garbage because it is not recognized. If this legislation were to pass, it would enable your community to have your code recognized and adopted so that you could implement it in your own community. Would that not be a good thing?

Mr. Shining Turtle: I do not know what you are trying to spin here but, if I read the rules correctly, I do not pass any of the thresholds of the rules. We follow the process in the community that is developed by the community. I did not have a verification officer come in. I am a pretty intelligent human being, Mr. Brazeau. I do not need someone to verify my council meetings and to verify that we have developed laws. I do not know how that is a good thing. I do not need more paternalistic views. I do not notify the provincial attorney general's office. We use our law now, in an example that we just applied last month. Our law is based on the child: Whoever has care and control of the children gets the home. I do not need the courts and I do not need a verification officer to tell me that. We are already doing a good thing. We keep our families intact. Grandma just spoke on that matter.

de façon qu'il n'y ait plus de conflits au sujet de la garde du domicile conjugal. Le gouvernement aurait pu dire qu'il allait augmenter le financement qu'il verse à la SCHL et qui est destiné aux logements des Autochtones à l'extérieur des réserves, de façon que les hommes ou les femmes qui doivent quitter leur domicile aient accès à un vrai logement, pas à un simple refuge. Bien des hommes autochtones se font mettre à la porte de leur logement. C'est peut-être avec raison, mais nous devons quand même nous en occuper. Je plaisante, bien sûr.

Vous devez vraiment vous poser la question en ces termes : le projet de loi vise-t-il à protéger les femmes autochtones contre la violence? Si c'était le cas, il y aurait des milliers de choses à faire, concernant par exemple le logement, l'éducation de la petite enfance, le financement des services destinés aux familles et aux enfants autochtones, le financement destiné aux études postsecondaires, les programmes de formation, et cetera. Si le gouvernement désire réellement que les Premières nations soient fortes et indépendantes et qu'elles mettent en pratique les principes de la bonne gouvernance afin de devenir autonomes, il doit joindre le geste à la parole. Donnez-leur le financement nécessaire pour les aider à augmenter leurs capacités dans tous les domaines clés. C'est ce que veut chacune des Premières nations et, dans différentes mesures, à l'échelle du pays, les Premières nations ont tenté de le faire. Certaines ont eu plus de succès que d'autres.

Si vous ne pouvez pas modifier le projet de loi actuel, alors oui, il faut le rejeter sans hésiter. Pour le projet de loi C-3, tous les amendements qui étaient soutenus en entier par l'opposition et par tous les témoins autochtones ont été rejetés. Si nous n'avons pas d'autres choix, je dirais qu'il faut assurément le rejeter.

Le sénateur Brazeau : Chef Shining Turtle, on devrait vous féliciter, car vous êtes progressiste, dans votre collectivité, et vous avez élaboré votre propre code. Vous avez mentionné qu'à l'heure actuelle, ce code est bon pour la poubelle, parce qu'il n'a pas été reconnu. Si le projet de loi était adopté, votre collectivité pourrait faire reconnaître son code et l'adopter, la loi pourrait entrer en vigueur dans votre collectivité. Ne serait-ce pas là une bonne chose?

M. Shining Turtle : Je ne vois pas ce que vous essayez de faire miroiter devant nos yeux, mais si j'ai bien lu le règlement, nous ne respectons aucun des critères. Notre collectivité suit le processus qu'elle a elle-même élaboré. Je n'ai pas eu à recevoir un vérificateur. Je suis un être humain assez intelligent, monsieur Brazeau. Je n'ai pas besoin que quelqu'un vienne contrôler les réunions de mon conseil et voir comment nous avons élaboré nos lois. Je ne crois pas que cela soit une bonne chose. Je ne veux plus de méthodes paternalistes. Je n'avise pas le bureau du procureur général de la province. Nous disposons aujourd'hui de notre propre loi, et nous l'avons appliquée, le mois dernier, à titre d'exemple. Notre loi est fondée sur l'enfant : la personne qui a la garde de l'enfant garde la maison. Je n'ai pas besoin qu'un tribunal ou qu'un vérificateur me le dise. Nous faisons déjà ce qu'il faut faire. Nous gardons nos familles intactes. Une grand-mère vient tout juste d'en parler.

Senator Brazeau: I am not disputing that whatsoever, but if your community exercises matrimonial real property, as you have just described, should you not be out there championing and sharing with other communities what you are currently doing so that people could potentially adopt a similar model?

Mr. Shining Turtle: Congratulations. We have done that already. We shared our matrimonial real property with 40 other communities. I applaud that. We have already done that. I said in my presentation that two communities provided insight into this law that was passed by the Anishinabek Nation. We have done all that work. I appreciate your recitals in that area. How else can I help you?

Senator Brazeau: I am also glad you are here to comment on the draft bill that you mentioned from the onset that you did not have an opportunity to do.

Mr. Shining Turtle: I saw it come into my office. I am a pretty intelligent guy. I check my mail regularly.

Senator Brazeau: Dr. Palmater, you mentioned that this bill was, and I do not want to put words in your mouth, potentially illegal because there was a lack of consultation, in your view. I mentioned earlier that many women's groups have been calling for a matrimonial property regime because none exists on reserve. NWAC went to the United Nations and asked for same.

If you look at, for example, the specific claims legislation that was conducted by the Government of Canada and the Assembly of First Nations, obviously they did not consult with every First Nations community across the country, but that bill passed. Using your logic, would you say that perhaps the specific claims legislation is not legal because there was not consultation with all 600 communities? Is that what you are saying with respect to this bill?

Ms. Palmater: I appreciate your question. I was not consulted on the specific claims legislation, unfortunately, nor were the majority of the people that belonged to my community. I am certainly not prepared to speak to specific claims, but I can speak to the rest of your question. It certainly is an illegal act if it goes ahead without consultation, no question, because of the fundamental, constitutional nature of reserve lands.

More than that, I want to follow up on your comment that Aboriginal women have asked for intervention in MRP. No one can dispute that. I have read those UN transcripts as well. However, not a single one of those Aboriginal women organizations or individuals or anyone who has appeared here has said, "We want MRP legislation without consulting with us

Le sénateur Brazeau : Je ne conteste cela d'aucune façon, mais, si votre collectivité exerce ses droits au chapitre des biens immobiliers matrimoniaux, comme vous venez de l'expliquer, ne devriez-vous pas aller dans les autres collectivités pour le faire savoir et leur expliquer ce que vous êtes en train de faire, de façon qu'elles puissent envisager d'adopter un modèle semblable?

M. Shining Turtle : Félicitations. Nous l'avons déjà fait. Nous avons fait connaître notre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux à une quarantaine d'autres collectivités. J'applaudis. Nous avons déjà fait ça. J'ai expliqué dans mon exposé que deux collectivités avaient participé à la préparation de ce texte de loi, celle qui a été adoptée par la Nation Anishinabek. Nous avons fait tout ce travail. J'aime bien la façon dont vous exposez les faits. Est-ce que je peux vous aider d'une autre façon?

Le sénateur Brazeau : Je suis, moi aussi, heureux que vous soyez venu ici pour commenter l'ébauche d'un projet de loi alors que vous avez dit, dès le départ, que vous n'aviez pas eu l'occasion d'y toucher.

M. Shining Turtle : Je l'ai vu arriver dans mon bureau. Je suis une personne assez intelligente. Je vérifie mon courrier régulièrement.

Le sénateur Brazeau : Madame Palmater, vous avez mentionné que ce projet de loi était, et je ne veux pas vous faire dire quelque chose que vous n'avez pas dit, potentiellement illégal en raison, à votre avis, vu l'absence de consultations. J'ai mentionné plus tôt que de nombreux groupes de femmes avaient réclamé la création d'un régime concernant les biens matrimoniaux, puisqu'il n'y en avait aucun dans les réserves. L'Association des femmes autochtones du Canada s'est présentée devant les Nations Unies pour demander la même chose.

Prenons par exemple la loi sur les revendications particulières; le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations n'ont pas pu, évidemment, consulter à ce sujet toutes les collectivités des Premières nations du pays. La loi a quand même été adoptée. Selon votre logique, diriez-vous que cette loi sur les revendications particulières ne serait pas légale parce que les 600 collectivités n'ont pas toutes été consultées? Est-ce que c'est ce que vous dites à propos de ce projet de loi?

Mme Palmater : C'est une bonne question. Je n'ai pas été consultée à propos de cette loi sur les revendications particulières, malheureusement, et la plupart des personnes qui appartiennent à ma collectivité n'ont pas non plus été consultées. Je ne m'attendais sûrement pas à devoir répondre à des questions sur les revendications particulières, mais je peux répondre aux autres aspects de votre question. Ce serait certainement illégal si le projet de loi était adopté sans consultation, sans aucun doute, en raison de la nature fondamentale des terres des réserves, selon la Constitution.

J'aimerais ajouter quelque chose au sujet de votre commentaire selon lequel les femmes autochtones avaient demandé que l'on prenne des mesures relativement aux BIM. Personne ne conteste ce fait. J'ai moi aussi lu les transcriptions des comptes rendus des séances des Nations Unies. Cependant, aucune de ces organisations autochtones, aucune de ces femmes, ni aucun des

first, without consulting with our First Nations, and that violate our Aboriginal and treaty rights and our constitutional rights." Not a single one of them have said that.

When you look at the issue about whether or not Aboriginal people want MRP, it is a no-brainer, of course they do, but they want the capacity to develop it themselves. If there is interim legislation, you do it with consultation and you respect the constitutional nature of the lands.

Senator Brazeau: Here is the problem I have with grasping a bit of what you said. Earlier, we heard a lot of talk about lack of capacity with socio-economic problems, but I feel we are moving away from the true intent of this bill. No one said it was to protect Aboriginal women against violence. I think that is secondary, because the violence will usually occur before any division of matrimonial property. However, there are instances currently where women, because they have nowhere to go, try to go back to the home and the violence continues. That is currently happening in some communities.

Having said that, what do you tell the Aboriginal women across the country today who are affected by the fact that there is a legislative gap in the division of matrimonial property? That is what this is really about. It is women being treated equitably in the division of property. What do you tell those women today, while they are being affected by this, while they are losing their homes, while they have to move out with their children? Do you say, "Well, there was not enough consultation?" No one said the bill was perfect, but at least it is a start, and it is something that many Aboriginal women have wanted. What do you tell those women today?

Ms. Palmater: Just to respond to your important question, no one is asking for a perfect bill. We are asking for a legal bill that respects Aboriginal and treaty rights and constitutional rights, which includes those Aboriginal women's rights. There are just as many Aboriginal women who have resolved their matrimonial real property issues informally on reserve, according to traditions and customs, as you heard here, at Millbrook. Anyone can highlight individual circumstances. I know many non-Aboriginal people who have been kicked out of their homes.

Senator Brazeau: But what do you tell the Aboriginal women who are affected? If First Nation communities have a regime that they exercise and women's rights are protected, great. I think that should be highlighted, respected and applauded. What do you tell

témoins qui sont venus ici aujourd'hui n'ont dit : « Nous voulons une loi sur les BIM, même si on ne nous consulte pas d'abord, même si on ne consulte pas les Premières nations, et même si l'on viole nos droits en tant qu'Autochtones, les droits issus des traités et les droits que nous confère la Constitution. » Personne n'a dit cela.

Vous voulez savoir si oui ou non les Autochtones veulent une loi sur les BIM; c'est une question piège, car c'est évident qu'ils en veulent une, mais il faudrait avoir la possibilité de l'élaborer eux-mêmes. Si on adopte une loi provisoire, il faudra le faire après avoir mené des consultations et en respectant le statut que la Constitution a conféré aux terres.

Le sénateur Brazeau : J'essaie de comprendre tout ce que vous dites; voici mon problème. Nous avons entendu plus tôt bien des choses au sujet du manque de capacité et des problèmes socioéconomiques, mais j'ai l'impression que nous nous éloignons de l'intention première de ce projet de loi. Personne n'a dit qu'il visait à prévenir la violence à l'égard des femmes autochtones. Je crois que c'est une cible secondaire, car en général, la violence est présente avant qu'il faille diviser les biens conjugaux. Cependant, il y a encore aujourd'hui des cas où des femmes, qui ne savent plus où aller, essaient de reprendre la vie conjugale, et la violence se poursuit. C'est ce qui arrive aujourd'hui même dans certaines collectivités.

Cela dit, qu'allez-vous dire aux femmes autochtones du Canada qui, aujourd'hui, sont concernées par le fait qu'il existe un vide juridique au chapitre de la division des biens matrimoniaux? Car c'est vraiment là l'objet du projet de loi. L'objectif, c'est que les femmes soient traitées de manière équitable au moment du partage des biens. Qu'allez-vous dire à ces femmes, aujourd'hui, qui sont concernées par ce vide juridique, qui vont perdre leur maison, qui doivent déménager avec leurs enfants? Leur dites-vous : « Eh bien, il n'y a pas eu suffisamment de consultations »? Personne n'a dit que le projet de loi était parfait, mais c'est du moins un début, et c'est quelque chose que bien des femmes autochtones voulaient avoir. Que dites-vous à ces femmes, aujourd'hui?

Mme Palmater : Je vais répondre à votre importante question en disant que personne n'a demandé un projet de loi parfait. Ce que nous demandons, c'est un projet de loi légal, qui respecte les droits ancestraux et les droits issus des traités de même que les droits constitutionnels, ce qui comprend les droits de ces femmes autochtones. Il existe un nombre égal de femmes autochtones qui ont réglé leurs problèmes relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux à l'amiable, dans la réserve, en fonction des traditions et des coutumes; vous avez entendu comment cela se passe à Millbrook. Tout le monde peut mettre en relief sa situation particulière. Je connais bien des personnes qui ne sont pas des Autochtones et qui ont été mises à la porte de leur maison.

Le sénateur Brazeau : Mais que dites-vous aux femmes autochtones qui sont touchées? S'il s'agit d'une collectivité des Premières nations qui a mis en oeuvre un certain régime et que les droits des femmes sont protégés, c'est parfait. Je crois qu'il faut le

those women in those communities where there are no regimes, no protections and no equitable distribution of matrimonial real property?

Ms. Palmater: That is the fundamental basis of the submission I have made. That is exactly what we are all working towards. It is no different than with the Canadian Human Rights Act. Those rights were fundamental — to not be discriminated against by a band councillor, for example. However, we have to keep in mind that the rights we are protecting for Aboriginal women in Aboriginal communities are one and the same. Just as there was a three-year transitional period for the Canadian Human Rights Act, there is no valid reason why there could not be a three-year transitional period for Bill S-4, even if it did go through.

We will not prevent marriage breakdowns. They have been happening for hundreds of years, and they will continue to happen. What I would tell those women is, instead of blaming your chief and council, why not look at Canada? They are the ones who enacted the Indian Act. They are the ones who have been dragging their feet dealing with all of the equality issues specifically for Aboriginal women, like on Bill C-3. Had Canada consulted in the first place, none of us would be here to have this conversation. That goes to show how important consultation is. It is not that we do not want MRP. We want everyone in our communities to be protected, but we want to make sure that our Aboriginal and treaty rights and our lands are there in three generations for those women's grandkids.

Ms. Meawasige: Just to respond to your comments, we do honour our own, and most disputes are family-related and resolved by family and other elders of the community, if needed. That is how our families have always resolved a problem. Therefore, it would not be a problem to resolve the MRP. We do not call it MRP. The elders that are there respect the care of the home and the children, because we have always looked after our own, and we still do, no matter what. If other elders are needed to support the families, they are always there.

Ms. Palmater: The minister testified here that the choice is between women being thrown out in the middle of the night or respecting Aboriginal self-government and land rights. I think so long as we categorize it that way, what will we choose? I do not know what to choose. You are setting up this fictional choice, when in actual fact there is tonnes of middle ground. Many of the witnesses have said that maybe Bill S-4 can go ahead, but you have to consult and amend it and incorporate these things and give First Nations an opportunity to build their own laws so they do not have to have Bill S-4 if they do not want to. There is tonnes of middle ground. It is not a choice between throwing out women or respecting governments. You can do both.

faire savoir, le respecter et l'applaudir. Que dites-vous aux femmes des collectivités qui n'ont pas adopté de régime particulier, qui n'offrent aucune protection et où il n'y a pas de distribution équitable des biens immobiliers matrimoniaux?

Mme Palmater : C'est le fondement même de l'exposé que j'ai présenté. C'est exactement dans ce but que nous travaillons tous. Il se passe la même chose que dans le cas de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ces droits sont fondamentaux — nous ne voulons pas être écartés par un conseiller de bande, par exemple. Cependant, nous devons garder à l'esprit le fait que les droits des femmes autochtones dans les collectivités autochtones que nous cherchons à protéger sont les mêmes droits. On avait prévu une période de transition de trois ans dans le cas de la Loi canadienne sur les droits de la personne; il n'y a aucune raison de ne pas prévoir aussi une période de transition de trois ans dans le cas du projet de loi S-4, advenant le cas où il était adopté.

Nous n'allons pas empêcher les couples de se séparer. C'est une chose qui arrive depuis des centaines d'années et qui continuera d'arriver. Ce que je dirais à ces femmes, c'est ceci : pourquoi faire porter le blâme à votre chef et à votre conseil, alors que le Canada est peut-être fautif? C'est le Canada qui a promulgué la Loi sur les Indiens. C'est lui qui se traîne les pieds dans tous les dossiers qui concernent l'égalité, et en particulier celle des femmes autochtones, par exemple le projet de loi C-3. Si le Canada avait organisé des consultations, dès le départ, on ne serait pas ici à discuter de cela. Cela montre bien à quel point les consultations sont importantes. Ce n'est pas que nous ne voulons pas de lois sur les BIM. Nous voulons que tous les membres de nos collectivités soient protégés, mais nous voulons nous assurer que les petits-enfants de ces femmes disposent encore dans trois générations des droits ancestraux, des droits issus de traités et de nos terres.

Mme Meawasige : J'aimerais tout simplement réagir à vos commentaires. Nous traitons les nôtres avec tout l'honneur qui leur est dû. La plupart des différends sont liés à la famille et sont réglés par les membres de la famille et, au besoin, par d'autres aînés de la collectivité. C'est toujours de cette façon que nos familles règlent un problème. Donc, ce ne serait pas difficile de régler des problèmes liés aux BIM. Nous ne leur donnons pas ce nom de BIM. Les aînés présents respectent le fait qu'il faut prendre soin de sa maison et de ses enfants, car nous avons toujours pris soin des nôtres, et nous le faisons toujours, peu importe ce qui arrive. S'il faut d'autres aînés pour aider une famille, ils répondront toujours à l'appel.

Mme Palmater : Le ministre a déclaré, ici même, que le choix était le suivant : laisser les femmes se faire mettre dehors de chez elles en plein milieu de la nuit ou respecter l'autonomie gouvernementale des Autochtones et leurs droits territoriaux. Si ce sont les seules catégories possibles, je me demande bien ce que je préfère. Je ne sais pas ce que je préférerais. Vous nous soumettez un choix fictif, alors qu'en réalité, il existe un nombre incalculable de positions mitoyennes. De nombreux témoins ont dit que l'on pouvait bien adopter le projet de loi S-4, mais qu'il fallait consulter les intéressés, proposer des amendements et les intégrer, tout en donnant aux Premières nations la possibilité de faire eux-mêmes leurs lois et de ne pas se plier au projet de loi S-4 si elles ne le veulent pas. Il y a une multitude de positions

The Chair: You should run for office.

Senator Dyck: Thank you to all our witnesses for your wonderful presentations. I do not know if you are aware of the report in 2006 from the National Aboriginal Committee against Family Violence. They had a report entitled "Aboriginal Women and Family Violence", and they were interviewing abused women who had to leave the family home on reserves. The recommendations that these women came up with were very interesting. They said, "Support First Nations sovereignty with little provincial or federal law." They said, "Develop sentencing circles and restorative justice to bring responsibility to the community." They were not saying, "Develop a federal law." These are the women we are talking about. I guess my question to you would be, what do you think of that?

Ms. Palmater: That is exactly what we witnesses are saying: Do not look at Aboriginal women outside of their communities. They are within those communities, and they are asking for these very things. When you say that this is what Aboriginal women want, I say, "Show me those Aboriginal women." Every single one has said, yes, we want protections, but it must be within the context of our sovereignty and recognition of First Nations jurisdiction. I do not think anyone has said otherwise.

Mr. Shining Turtle: It is basically building a family unit and supporting the family unit. No one has told me any differently on this, despite the difficulties we run into, and I run into them every day. It is built on a system of respect. We are building a capacity to allow the First Nation membership to iron those problems out. There are arguments every day in the community. Name a community that does not have those. Suddenly, there are problems — oh, we have to go deal with this? We find solutions every day. In 1970, they found the solution for me and my family, all nine of us. Guess what? I do that every day as part of my work. I find solutions in my community, and they are lateral, next door communities. We have people coming in; elders come and talk to us. There are all kinds of interim measures. There is great capacity there by the First Nations to want to make a solution and own it. That is all they are saying.

Senator Nancy Ruth: I wanted to make a statement. Senator Mitchell has said that this bill was about ending violence against women. It is not about ending violence against women. There

mitoyennes. Il ne s'agit pas de choisir entre l'expulsion d'une femme de son foyer et le respect des gouvernements. Ce n'est pas vraiment un choix.

La présidente : Vous devriez essayer de vous faire élire.

Le sénateur Dyck : Je veux remercier tous les témoins qui ont présenté de magnifiques exposés. Je ne sais pas si vous avez entendu parler du rapport déposé en 2006 par le Cercle national autochtone contre la violence familiale. Ce rapport s'intitulait « Aboriginal Women and Family Violence » (Les femmes autochtones et la violence familiale) et se composait d'entrevues de femmes victimes de violence qui avaient dû quitter la résidence familiale de la réserve. Les recommandations qu'elles ont soumises étaient très intéressantes. Elles ont dit qu'il fallait appuyer la souveraineté des Premières nations avec quelques lois provinciales ou fédérales. Elles ont dit qu'il fallait mettre en place des cercles de détermination de la peine et mettre en vigueur la justice réparatrice afin que la collectivité devienne responsable. Elles n'ont pas dit qu'il fallait que le gouvernement fédéral adopte une loi. Ce sont de ces femmes-là que nous parlons. Je crois que j'aimerais maintenant savoir ce que vous en pensez.

Mme Palmater : C'est exactement ce que nous, les témoins, disons : il ne faut pas envisager la situation d'une femme autochtone sans tenir compte de sa collectivité. Elles vivent au sein de ces collectivités et elles demandent exactement cela. Quand vous dites que c'est ce que veulent les femmes autochtones, je dois vous répondre ceci : « Montrez-moi ces femmes autochtones. » Elles ont toutes dit, chacune leur tour, qu'elles voulaient être protégées, mais cela doit se faire en respectant notre souveraineté et en reconnaissant les pouvoirs des Premières nations. Je ne crois pas que quiconque ait dit le contraire.

M. Shining Turtle : Il s'agit essentiellement de construire une unité familiale et d'aider cette unité familiale. Personne ne m'a dit qu'il fallait agir autrement, malgré les difficultés auxquelles nous faisons face, et je fais face à des difficultés tous les jours. Tout cela est fondé sur un système axé sur le respect. Nous sommes en train d'augmenter nos capacités de façon que les Premières nations arrivent à aplanir toutes ces difficultés. Il y a des différends tous les jours, dans la collectivité. Nommez-moi une collectivité où il n'y a jamais eu de différends. Soudainement, des problèmes se présentent — oh! Nous devons faire quelque chose? Nous trouvons des solutions chaque jour. En 1970, on a trouvé une solution pour moi et pour ma famille, et nous étions neuf. Devinez quoi? Cela fait partie de mon travail quotidien. Je trouve des solutions pour ma collectivité, dont les membres forment une famille latérale et sont tous des voisins. Des gens entrent; les aînés viennent nous parler. Il y a toutes sortes de mesures provisoires. Il existe d'énormes possibilités, et les Premières nations peuvent désirer mettre au point une solution et en prendre la responsabilité. C'est tout ce qu'elles disent.

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais faire une déclaration. Le sénateur Mitchell a dit que le projet de loi visait à mettre fin à la violence faite aux femmes. Il ne s'agit pas de mettre fin à la

may well be other bills coming that will address other issues of violence, but this is a bill about matrimonial real property.

The Chair: Thank you, Senator Nancy Ruth. It is reaching seven o'clock. We can stay here longer. I could talk to you for hours.

Ms. Meawasige: I just wanted to bring out Chief Shining Turtle's little story about losing his mother and about his father. That is just an indication of how we relate to our families with our children. Our children have always been picked up by family and elders in the family for their wisdom. We did not have CAS, as far as I knew. Even when I was a child, we never heard of CAS. It is more in recent years, way back in the 1960s.

Senator Nancy Ruth: What is CAS?

Mr. Shining Turtle: It is the Children's Aid Society.

Ms. Meawasige: That is when they talk about that 1960s group. We heard more about Children's Aid. Our families were always in fear that Children's Aid will get us and whatnot. As Chief Shining Turtle said, our families picked up and raised the children, no matter what.

The Chair: Thank you so much. I appreciate your excellent presentations, as I am sure does everyone, especially my colleagues. Thank you for sharing your views, knowledge and wisdom on these issues, of this one today and others relating to Aboriginal people. You are very admirable individuals.

Emma, a special thank you to you for coming and making the effort to talk to us today. I had a grandmother like you, and it does make all the difference in life to have the support systems of family, grandparents, aunts and uncles. I come from Manitoba; I grew up in Gimli by Lake Winnipeg, and I know exactly what you are talking about in terms of your people and how you looked after your families. It is great to hear from you and your generation.

Thank you, Chief Shining Turtle, and Dr. Palmater, you are a force.

I would like senators to stay for a moment to talk about Wednesday.

Senator Jaffer: They say there are regulations in place. They went on about this great centre. They do not have a budget; they were not consulted. Look at this briefing note that the government has sent. It is not acceptable how they are treating all of us here. I want you all to agree that the chair writes to them and says: Look, prepare better notes for us. The case studies they have done have given me a heart attack. In one of the case studies, what these people were saying is a person has no rights on the interest, a non-member, and through this act she will have rights

violence faite aux femmes. Il y aura peut-être bientôt d'autres projets de loi qui porteront sur des questions liées à la violence, mais, en l'occurrence, le projet de loi concerne les biens immobiliers matrimoniaux.

La présidente : Merci, sénateur Ruth. Il sera bientôt 19 heures. Nous pouvons rester un peu plus longtemps. Je pourrais continuer comme ça pendant des heures.

Mme Meawasige : J'aimerais revenir au récit du chef Shining Turtle, sur la façon dont il a perdu sa mère et sur son père. C'est une simple illustration des liens que nous entretenons avec notre famille et nos enfants. Nos enfants ont toujours été recueillis par la famille, et les aînés sont acceptés dans la famille en raison de leur sagesse. Je ne crois pas qu'il existait en ce temps-là de SAE. Quand j'étais enfant, je n'ai jamais entendu parler de la SAE. C'est arrivé plus tard, dans les années 1960.

Le sénateur Nancy Ruth : Qu'est-ce que c'est, la SAE?

M. Shining Turtle : La Société d'aide à l'enfance.

Mme Meawasige : Cela concerne le groupe des années 1960. Nous avons entendu davantage parler de la Société d'aide à l'enfance. Dans nos familles, on craignait tous que cette Société vienne nous enlever, et des choses comme ça. Comme le chef Shining Turtle l'a dit, nos familles se chargeaient des enfants et les élevaient, peu importe ce qui arrivait.

La présidente : Merci beaucoup. J'ai apprécié vos exposés, qui étaient d'excellente qualité, et je suis sûre que tout le monde, en particulier mes collègues, les a appréciés. Merci de nous avoir fait connaître votre opinion et d'avoir partagé vos connaissances et votre sagesse en parlant de ces questions, celles dont on débat aujourd'hui et les autres questions qui ont trait aux Autochtones. Vous êtes des gens vraiment admirables.

Emma, je tiens à vous remercier en particulier d'être venue ici et d'avoir bien voulu nous entretenir, aujourd'hui. J'ai eu une grand-mère qui vous ressemblait, et il est vrai que le système de soutien qu'offrent les familles, les grands-parents, les oncles et les tantes peut faire toute la différence dans une vie. Je viens du Manitoba; j'ai grandi à Gimli, sur les rives du lac Winnipeg, et je sais exactement ce que vous voulez dire quand vous parlez de votre peuple et de la façon dont les membres d'une famille s'occupent les uns des autres. Votre témoignage a été vraiment agréable, c'était le témoignage de votre génération.

Merci, chef Shining Turtle, et merci, madame Palmater, vous êtes vraiment des exemples à suivre.

J'aimerais que les sénateurs restent ici un moment, car j'aimerais parler de ce qui se passera mercredi.

Le sénateur Jaffer : Ils disent qu'un règlement est en vigueur. Ils ont parlé de ce magnifique centre. Ils n'ont pas de budget et ils n'ont pas été consultés. Jetez un coup d'oeil sur ce document d'information que le gouvernement a envoyé. La façon dont ils traitent les gens qui se trouvent ici est inacceptable. J'aimerais que tout le monde soit d'accord pour que le président leur écrive un mot pour demander que les notes qu'on nous envoie soient de meilleure qualité. Les études de cas qu'ils ont réalisées m'ont donné un infarctus. Dans l'une de ces études de cas, on dit qu'une

on the reserve. That is what this bill will do. This is a serious bill. As a group, we need to look at it and at the notes that the government or the department has sent. They are really bad notes. They have to do a better job.

The Chair: Thank you. I ask the clerk to make note of that, for us to deal with that matter. I should say before carrying on that INAC officials cannot withdraw legislation. It requires a minister and a cabinet to do that.

Senators, I will propose we meet at noon on Wednesday to do clause-by-clause consideration.

Senator Jaffer: Subject to the outcome after you or whomever speaks to the minister, because if he intends to withdraw the bill, then we do not need to do clause by clause. I know I am a dreamer, but I keep dreaming.

The Chair: I will let you know if he withdraws it. In the meantime, we will schedule the meeting for noon on Wednesday. We will let you know exactly where it will be.

With respect to the other business on our reports, everything is in progress and moving along well. If we get the bill done — unless it is withdrawn, of course — I do not know about that.

Senator Jaffer: No, I know that. I am dreaming.

The Chair: I cannot say anything about that.

We would probably not have to meet next week, but you will be advised about that as well.

The Chair: Are there any other comments? Otherwise, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, June 9, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, met this day at 12:05 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Janis G. Johnson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: We will now resume our study of Bill S-4 and begin with the officials, Ms. Paré and Mr. Jacques, with regard to the amendments. Then we will go to clause-by-clause.

personne qui n'a aucun droit ni aucun intérêt, qui n'est pas membre de la collectivité, pourra, grâce à cette loi, détenir des droits sur des terres de la réserve. C'est ce que fera ce projet de loi. C'est un projet de loi sérieux. En tant que groupe, nous devons l'étudier et étudier également les notes que le gouvernement ou le ministère a envoyées. Ce sont vraiment des notes médiocres. Ils doivent faire mieux.

La présidente : Merci. Je vais demander au greffier d'en prendre note, et nous nous en occuperons. Je dois ajouter avant de poursuivre que les représentants du MAINC ne peuvent pas annuler une loi. Cela relève du ministre et du Cabinet.

Messieurs et mesdames les sénateurs, je propose que nous nous rencontrions à midi, mercredi, pour l'étude article par article.

Le sénateur Jaffer : Tout dépend du résultat de votre rencontre avec le ministre, si c'est vous qui allez le rencontrer, car s'il a l'intention de retirer ce projet de loi, nous n'aurons pas à faire l'étude article par article. Je sais que je rêve, mais cela ne m'empêche pas de rêver.

La présidente : S'il le retire, je vous le laisserai savoir. D'ici là, nous allons fixer notre séance à midi, mercredi. Je vous laisserai aussi savoir à quel endroit elle se déroulera.

En ce qui concerne les autres affaires dont nous devons faire rapport, tout progresse comme il faut. Je ne sais pas si nous allons faire adopter le projet de loi — à moins qu'il ne soit retiré, évidemment.

Le sénateur Jaffer : Oui, je le sais. Je rêve.

La présidente : Je ne peux pas faire de commentaires à ce sujet.

Nous n'allons probablement pas avoir à nous réunir la semaine prochaine, mais vous serez avisé quel que soit le cas.

La présidente : Y a-t-il d'autres commentaires? Sinon, je vais lever la séance.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 9 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, se réunit aujourd'hui, à 12 h 5, pour procéder à son étude article par article.

Le sénateur Janis G. Johnson (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous allons maintenant reprendre notre étude du projet de loi S-4 en commençant par entendre deux fonctionnaires, Mme Paré et M. Jacques, qui vont nous présenter les amendements. Nous procéderons ensuite à l'étude article par article.

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, Indian and Northern Affairs Canada: This is my first time participating in clause-by-clause. I am really pleased to be here with my colleague, Mr. Jacques, and we will be pleased to answer any questions during your analysis of clause-by-clause.

Senator Andreychuk: Madam Chair, I presume, there are a number of ways that we could proceed.

The Chair: We will go through the amendments the government has proposed. Do you have an alternative solution?

Senator Andreychuk: Normally, they are proposed and then spoken to individually. We all have the amendments, I trust. You are proposing, I believe, that the witnesses will speak to them, we discuss them and then move to clause-by-clause, but we are not doing clause-by-clause now.

The Chair: Yes, we are not doing clause-by-clause. Is that clear?

Ms. Paré: Okay.

Karl Jacques, Senior Counsel, Department of Justice Canada: I am not quite sure whether the amendments have been numbered, but I will refer to them by clause number and page number so we can all follow.

The first amendment is on page 4, clause 2.

The Chair: Does everyone have that? Clause 2, page 4.

Mr. Jacques: That amendment would add clause (2.1) after the current clause 2 of the bill. May I read the amendment?

The Chair: Please.

Mr. Jacques: It is as follows:

(2.1) For greater certainty, for the purposes of this Act, an agreement between spouses or common-law partners includes an agreement reached through the use of traditional dispute resolution.

There are many instances in the bill where agreements are referred to. This would clarify that agreements reached by any method, including traditional mechanisms, would be included in the wording of the bill.

That is amendment (a) on that page. Amendment (b) would simply add a reference to subsection (2.1), which has just been added, in section 3 following.

Mr. Jacques: The next one is on clause 21, page 12. It changes the opening words of clause 21(1) to read:

On *ex parte* application by a spouse or common-law partner, a designated judge," and the new wording added is: "of the province in which the family home is situated

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires indiennes et du Nord Canada : C'est la première fois que je participe à une étude article par article. Je suis vraiment ravie d'être parmi vous aujourd'hui avec mon collègue, M. Jacques, et nous allons nous faire un plaisir de répondre à toute question que vous pourriez avoir pendant votre étude article par article.

Le sénateur Andreychuk : Madame la présidente, je suppose que nous pouvons procéder de diverses façons.

La présidente : Nous allons passer en revue les amendements proposés par le gouvernement. Avez-vous une autre solution?

Le sénateur Andreychuk : Normalement, un membre propose leur adoption et nous en discutons ensuite un par un. Je crois que nous avons tous le texte des amendements. Si je ne me trompe, vous proposez que les témoins nous les présentent, puis que nous en discutons et passions à l'étude article par article. Nous n'allons donc pas commencer par cette étude.

La présidente : C'est exact, nous ne procédons pas tout de suite à l'étude article par article. Est-ce bien clair?

Mme Paré : D'accord.

Karl Jacques, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada : Je ne suis pas tout à fait sûr que les amendements aient été numérotés, mais je vais vous indiquer pour chacun les numéros d'article et de page pour vous permettre de suivre.

Le premier amendement porte sur l'article 2 qui se trouve à la page 4.

La présidente : Tout le monde a bien saisi? Nous sommes à l'article 2, qui se trouve à la page 4.

M. Jacques : L'amendement se traduirait par l'adjonction du paragraphe (2.1) après l'article 2 actuel du projet de loi. Puis-je lire l'amendement?

La présidente : Je vous en prie.

M. Jacques : Il se lit comme suit :

(2.1) Il est entendu que, pour l'application de la présente loi, est un accord conclu entre époux ou conjoints de fait l'accord conclu au moyen de mécanismes traditionnels de règlement des différends.

Le texte du projet de loi utilise maintes fois le terme « accord ». Cet amendement précise que ce terme, au sens du projet de loi, englobe tous les types d'accord, peu importe la méthode utilisée pour y parvenir, et donc ceux obtenus en faisant appel aux mécanismes traditionnels.

Il s'agit de l'amendement *a*) sur cette page. L'amendement *b*) ne fait qu'ajouter à l'article 3 un renvoi au paragraphe (2.1), qui vient tout juste d'être ajouté.

M. Jacques : L'amendement suivant porte sur l'article 21, qui se trouve à la page 12. Il modifie le début de l'article 21(1) pour qu'il se lise dorénavant comme suit :

Sur demande *ex parte* de l'époux ou conjoint de fait, le juge désigné », et on ajoute ici « de la province où est situé le foyer familial peut aux [...]

This is to make it clear for the First Nations that cross provincial boundaries, the justice that has jurisdiction is the justice in which the house is situated.

The next one is clause 21, page 13. The amendment would add to paragraph (3) the words:

granted in accordance with the regulations.

This is to address who can make an application on behalf of an applicant. It would provide authority for regulations to designate who could make those applications.

Senator Nancy Ruth: So it could be a peace officer or someone else?

Mr. Jacques: Yes, a peace officer is already in here, but it would also provide guidance to the court as to what type of person; for example, a person's parent or social worker could make an application on behalf of the applicant.

Senator Andreychuk: This is just technical. You are saying "with the regulations." You do not have to say "with the regulations of this act?"

Mr. Jacques: No, we do not need to.

Senator Andreychuk: That is from the statute.

Mr. Jacques: That is from the statute. There is a power to make regulations in this act, and it is understood that it is under this act.

The next one is clause 21, still at page 13, line 34.

The Chair: Has everyone found that?

Mr. Jacques: This adds to paragraph (*e*), and it reads:

the period during which the applicant has habitually resided on the reserve; and

Subclause (4) deals with the considerations a judge has taken into account when making an order for emergency protection.

Ms. Paré: In the proposed legislation, there is already a list of factors, and this would add an additional consideration for the judge.

Mr. Jacques: Page 14 is the next one, still clause 21, line 42. I will read the amendment:

(6) either directly or, if authorized by the court in the province in which the designated judge has jurisdiction, by substituted service in the manner, under the circumstances and on the conditions prescribed by regulation. The peace officer shall inform the applicant as soon as

This amendment would provide sufficient authority by regulation to determine methods of service and substitute service.

Il s'agit ici de préciser que, si le territoire d'une Première nation s'étend sur deux provinces, c'est celle dans laquelle se trouve le foyer familial qui a juridiction.

Nous passons ensuite à l'article 21, à la page 13. Le paragraphe (3) est modifié par adjonction à la fin de son texte de l'expression :

accordée conformément aux règlements.

Il s'agit de préciser qui peut présenter une demande au nom d'un demandeur. Il devient alors possible de désigner par règlement les personnes qui peuvent présenter ces demandes.

Le sénateur Nancy Ruth : Il pourrait donc s'agir d'un agent de la paix ou de quelqu'un d'autre?

M. Jacques : Oui, il a déjà été fait mention des agents de la paix, mais la réglementation pourrait aussi indiquer à un tribunal quel type de personne, par exemple un parent de la personne ou un travailleur social, serait autorisé à présenter une demande au nom du demandeur.

Le sénateur Andreychuk : J'ai une brève question d'ordre technique. Vous dites « conformément aux règlements ». Vous n'êtes pas obligé de préciser « aux règlements d'application de cette loi »?

M. Jacques : Non, ce n'est pas nécessaire.

Le sénateur Andreychuk : Cela découle de la loi.

M. Jacques : Cela découle de la loi. Cette loi confère le pouvoir de réglementer, et il est implicite qu'il s'agit de cette loi.

L'amendement suivant concerne toujours l'article 21, à la page 13, mais nous sommes ici à la ligne 34.

La présidente : Tout le monde a trouvé?

M. Jacques : Nous avons ici l'adjonction de l'alinéa *e*), qui se lit comme suit :

e.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve;

Le paragraphe (4) traite des éléments qu'un juge doit prendre en compte lorsqu'il rend une ordonnance de protection d'urgence.

Mme Paré : Le texte du projet de loi énumère déjà une liste d'éléments et cela en ajoute un que le juge devra prendre en compte.

M. Jacques : L'amendement suivant, à la page 14, porte encore sur l'article 21. Nous sommes maintenant à la ligne 42. Je lis l'amendement :

(6) soit directement soit, si le tribunal de la province où le juge désigné a compétence l'autorise, par signification indirecte dans les circonstances, de la manière et aux conditions prévues par règlement; dès qu'il fait la signification, il en

Cet amendement confère à la réglementation les pouvoirs suffisants pour fixer les modes de signification et les modes de remplacement.

Senator Nancy Ruth: A person might take off, or how do you serve something if you cannot find someone.

I would find it more helpful if Mr. Jacques would read the whole section and not just the difference, and then just say “change,” and we will know to go to the change, so it is easier for me to follow it through, and I get a better understanding of the English.

Mr. Jacques: Shall I start with this clause, as it would read?

The Chair: Yes, start with clause 22, page 16.

Mr. Jacques: The new subclause would read:

A peace officer shall serve a copy of the order on the persons referred to in subsection (6), either directly or, if authorized by the court in the province in which the designated judge has jurisdiction, by substituted service in the manner, under the circumstances and on the conditions prescribed by regulation. The peace officer shall inform the applicant as soon as each service is effected.

The Chair: Next, please.

Mr. Jacques: Page 16, clause 22, line 22, this amendment would add to the wording of subclause (7):

The materials referred to in subsection (1) shall be considered as evidence at the rehearing, in addition to any evidence presented at the rehearing.

The new wording would add:

... rehearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands . . .

Senator Nancy Ruth: Am I correct in understanding that the reason for this amendment is the issue raised in our hearings around collective interests? If it is an emergency order, it might have been an emergency order, whereas when we are dealing here with rehearings, then the band would have a chance to make its points about the collectivity of the land. Is that the purpose of including this measure?

Ms. Paré: Yes.

Mr. Jacques: Currently, under the protection of — or the ex-parte order — only the applicant would be heard. The First Nation would receive notice of the rehearing, so it could make those representations at that point.

The Chair: Clause 23 is next.

Mr. Jacques: On page 17, line 11, this amendment would add to subclause (3), under “Evidence at hearing:”

The supporting materials for the order made by the designated judge shall be considered as evidence at the hearing, in addition to any evidence presented at the hearing.

Le sénateur Nancy Ruth : Une personne peut s’en aller et alors, comment voulez-vous signifier quelque chose à une personne que vous ne pouvez pas trouver.

Je trouverais plus utile que M. Jacques nous lise le texte complet de l’article et pas uniquement les modifications, en nous précisant ce qui est modifié. Nous saurions ainsi que c’est à partir de là que le texte est modifié. Je trouverais cela plus facile pour suivre et j’aurais en même temps une meilleure compréhension du texte en anglais.

M. Jacques : Devrais-je commencer en lisant la nouvelle formulation de cet article.

La présidente : Oui, commencez à l’article 22, qui se trouve à la page 16.

M. Jacques : Le paragraphe se lit maintenant comme suit :

L’agent de la paix signifie une copie de l’ordonnance aux personnes visées au paragraphe (6), soit directement, soit, si le tribunal de la province où le juge désigné a compétence l’autorise par signification indirecte dans les circonstances, de la manière et aux conditions prévues par règlement; dès qu’il fait la signification, il en informe le demandeur.

La présidente : Le suivant, s’il vous plaît.

M. Jacques : Nous passons à la page 16, article 22, ligne 21. Le texte du paragraphe (7) se lit actuellement comme suit :

Les documents visés au paragraphe (1) sont examinés dans le cadre de la nouvelle instruction, en plus de toute preuve présentée dans le cadre de celle-ci,

Il est modifié par l’adjonction du texte suivant :

notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial.

Le sénateur Nancy Ruth : Ai-je raison d’imaginer que cet amendement est motivé par les questions de droits collectifs soulevées lors de nos audiences? S’il s’agit d’une ordonnance de protection d’urgence, ce qui peut être le cas puisqu’il s’agit ici de nouvelles instructions, la bande aurait alors la possibilité de faire état de ses arguments sur le caractère collectif des terres. Est-ce pour cela que cette mesure est incluse ici?

Mme Paré : Oui.

M. Jacques : Actuellement, dans le cadre de la projection de... ou de l’ordonnance *ex parte*, seul le demandeur serait entendu. La Première nation recevrait un avis l’informant de la nouvelle instruction, pour lui permettre de formuler ses observations à cette occasion.

La présidente : Nous passons maintenant à l’article 23.

M. Jacques : À la page 17, ligne 12, sous « Preuve », le paragraphe (3) qui se lit actuellement comme suit :

Les documents à l’appui de l’ordonnance rendue par le juge désigné sont examinés dans le cadre de l’audition de la demande, en plus de toute preuve présentée dans le cadre de celle-ci,

The new wording is: "including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands."

This is the same change as the previous one.

The Chair: Clause 25 is next.

Mr. Jacques: On page 18, line 23, subparagraph (c) would be amended and would now read:

the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council of the of the First Nation on whose reserve the family home is situated with respect to the cultural, social and legal context that pertains to the application;

The amendment adds the opening words, "the collective interests of First Nation members in their reserve lands."

The next amendment on that page would add to paragraph (c):

the period during which the applicant has habitually resided on the reserve;

The third one replaces lines 32 and 33 in paragraph (e) with:

the availability of other suitable accommodation that is situated on the reserve;

The words "same as the family home" have been deleted. These are grammatical changes that refer back to previous changes.

The Chair: Clause 26.

Mr. Jacques: On page 21, paragraph (d) would be amended by adding new words at the beginning, which would read:

the collective interests of First Nation members in their reserve lands and

The rest of the paragraph would still be the same:

the representations made by the council of the First Nation on whose reserve the family home is situated with respect to the cultural, social and legal context that pertains to the application;

At clause 31 on page 23, line 29, the proposal is to add a reference to "survivor" in the paragraph. Clause 31 would now read:

When an order made under any of sections 21 to 23, 25 or 26 grants exclusive occupation of the family home to a spouse or common-law partner or survivor who is not a lessee under the lease for the family home, the spouse, common-law partner or survivor is bound by the lease during the period of the order.

There would be a new clause on page 40. After clause 50 it is proposed to add clause 50.1, which would read:

est modifié par l'adjonction de « dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la Première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. »

La modification est identique à la précédente.

La présidente : Nous passons maintenant à l'article 25.

M. Jacques : À la page 18, ligne 23, le sous-alinéa c) modifié se lit comme suit :

les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial présente sur le contexte culturel, social et juridique dans lequel s'inscrit la demande;

L'amendement ajoute au début de ce sous-alinéa « les droits, collectifs des membres des Premières nations sur leurs terres de réserve ».

L'amendement suivant sur cette page modifie l'alinéa c) par l'adjonction de ce qui suit :

la période pendant laquelle le survivant a habituellement résidé dans la réserve;

Le troisième substitue aux lignes 28 et 29 de l'alinéa e), sur cette page, ce qui suit :

la disponibilité d'un autre logement convenable situé dans la réserve;

L'expression « où est situé le foyer familial » a été supprimée. Ce sont là des changements de nature grammaticale qui tiennent compte des changements précédents.

La présidente : Article 26.

M. Jacques : À la page 21, l'alinéa d) est modifié par l'adjonction au début de ce qui suit :

les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et

Le reste de l'alinéa est inchangé :

les observations que le conseil de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial présente sur le contexte culturel, social et juridique dans lequel s'inscrit la demande;

L'amendement à l'article 31, ligne 29, page 23, ajoute la mention d'un « survivant ». L'article 31 se lirait maintenant comme suit :

Si l'ordonnance rendue en vertu de l'un des articles 21 à 23, 25 et 26 octroie un droit d'occupation exclusif du foyer familial à un époux ou conjoint de fait ou survivant qui n'est pas partie au bail visant le foyer familial, cet époux ou conjoint de fait ou survivant est lié par le bail pendant la durée de l'ordonnance.

L'amendement suivant a pour effet d'insérer à la page 40, après l'article 50, un article 50.1, qui se lit comme suit :

(1) An order made under this Act or in a divorce proceeding as defined in subsection 2 (1) of the *Divorce Act* is deemed, for the purposes of section 21 of that Act, to be an order made under that Act.

The proposal is also to add subparagraph 2, which would read:

Any other order made under this Act, except under any of sections 21 to 24, may be appealed to the court exercising appellate jurisdiction over the court that made the order.

The objective is, where an order has been made in a divorce proceeding, it could be appealed under the *Divorce Act* because it would all be under the same instance. Paragraph 2 would give right of appeal to the court that would have jurisdiction to hear appeals in the province.

In clause 57 on page 43 at line 6 the proposal is to add some wording at the end of the paragraph, which would read:

The Governor-in-Council may make regulations that the Governor-in-Council considers necessary for carrying out the purposes and provisions of this Act, including regulations making rules that are applicable to any proceedings under this Act and prescribing anything that by this Act is to be prescribed.

This would capture any instances in the act where the word “prescribed” is used. It would simply tie it back to the regulation making authority.

The Chair: Thank you, Mr. Jacques. Are there any further questions before we go to clause-by-clause consideration?

Senator Mitchell: Chair, if we had other amendments, would now be the time to present them?

The Chair: Yes.

Senator Mitchell: Excellent.

I will get copies.

The Chair: Can we proceed to clause-by-clause consideration and then have copies of your amendments and review them?

Senator Mitchell: If it does not prejudice what we are doing, I do not mind, but a member has presented amendments and we have not presented ours. We have had no time to look at these amendments, which makes me very uneasy. The most I will do is abstain from voting on them, because we have no way of analyzing them or knowing their implications.

In addition, I cannot say what their implications will be for our amendments. It is problematic for us. Our amendments will address some gaps that we see. For example, we received a very

(1) Toute ordonnance rendue en vertu de la présente loi dans le cadre d'une action en divorce au sens du paragraphe 2(1) de *Loi sur le divorce* est réputée, pour l'application de l'article 21 de cette loi, être une ordonnance rendue en application de cette loi.

Vient ensuite le sous-alinéa 2, dont le texte est :

Il peut être interjeté appel de tout autre ordonnance rendue en vertu de la présente loi — exception faite des articles 21 à 24 — devant le tribunal qui connaît des appels formés contre les décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance.

L'objectif est ici, lorsqu'une ordonnance a été rendue dans le cadre d'une action en divorce, de permettre d'interjeter appel en application de la *Loi sur le divorce* parce que tout relèverait de la même instance. L'alinéa 2 accorde le droit d'interjeter appel devant le tribunal ayant le pouvoir d'entendre les appels dans la province.

Quant à l'article 57, qui se trouve à la ligne 6 de la page 43, l'adjonction de texte à la fin de son alinéa (1) fait qu'il se lit dorénavant comme suit :

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'application de la présente loi, notamment en vue d'établir les règles applicables à toute procédure engagée au titre de la présente loi et en vue de prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par celle-ci.

Cela permet d'englober tous les cas dans lesquels la notion de mesures à prendre est utilisée dans la loi. Cet amendement a simplement pour effet d'établir le lien avec le pouvoir réglementaire.

La présidente : Je vous remercie, monsieur Jacques. Y a-t-il d'autres questions avant que nous passions à l'étude article par article?

Le sénateur Mitchell : Madame la présidente, si nous avons d'autres amendements, faudrait-il les présenter maintenant?

La présidente : Oui.

Le sénateur Mitchell : Très bien.

Je vais m'en procurer des copies.

La présidente : Pouvons-nous procéder à l'étude article par article, puis obtenir des copies de vos amendements et les étudier?

Le sénateur Mitchell : Si cela ne nuit pas à ce que nous faisons, je n'y vois pas d'inconvénient, mais un membre a déjà présenté des amendements et nous n'avons pas encore présenté les nôtres. Nous n'avons pas eu le temps d'examiner ces amendements, ce qui me rend très mal à l'aise. Je ne vais avoir d'autre choix que de m'abstenir de voter sur ceux-ci, parce que nous ne sommes pas en mesure de les étudier pour apprécier leurs répercussions.

De plus, je ne peux non plus dire quelles seraient les répercussions des nôtres. Cela nous pose un problème. Nos amendements s'efforcent de corriger certaines lacunes que nous

clear message from witnesses about the verifier for minimum turnouts in referenda. I want us to be working collaboratively.

The Chair: What is the will of the committee on this?

Senator Andreychuk: Do we have the amendments?

Senator Mitchell: We have copies.

The Chair: We will be reviewing another set of amendments, which are being distributed.

The procedure is normally to proceed clause by clause and as amendments come up they are discussed.

We will proceed with clause-by-clause consideration of Bill S-4.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 2 carry?

Senator Nancy Ruth: I have an amendment

I move that clause 2 be amended by adding the following words after line 41 on page 4:

For greater certainty, for the purposes of this Act, an agreement between spouses or common-law partners includes an agreement reached through the use of traditional dispute resolution.

This is line 41 and line 44.

The Chair: Honourable senators, is it agreed to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Nancy Ruth: I wish to have a word with Senator Jaffer. Most of these amendments relate to the land, being communities.

Senator Jaffer: Yes.

Senator Mitchell: Have we voted? I have a question. It does say "through the use of traditional dispute resolution." It does not specify with a consideration or particular view of or adherence to collective rights. There is traditional dispute resolution and there is mediation, all grounded in Aboriginal communities in collective rights. I am not sure that actually does it, but I am sure that this is rushed and disconcerting.

avons constatées. À titre d'exemple, certains témoins ont formulé des opinions très tranchées sur le vérificateur devant attester d'un taux minimal de participation à un référendum. Je tiens à ce que nous travaillions dans un esprit de collaboration.

La présidente : Que souhaite faire le comité à ce propos?

Le sénateur Andreychuk : Avons-nous les amendements?

Le sénateur Mitchell : Nous en avons des copies.

La présidente : Nous allons étudier une autre série d'amendements, qui vous sont remis en ce moment.

La procédure usuelle consiste à procéder à l'étude article par article et à discuter des amendements au fur et à mesure qu'ils sont soumis.

Nous allons donc procéder à l'étude article par article du projet de loi S-4.

L'adoption du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'adoption du préambule est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'adoption de l'article 1, le titre abrégé, est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 2 est-il adopté?

Le sénateur Nancy Ruth : J'ai un amendement

Je propose que l'article 2 soit modifié par adjonction après la ligne 38, page 4, de ce qui suit :

Il est entendu que, pour l'application de la présente loi, est un accord conclu entre époux ou conjoints de fait l'accord conclu au moyen de mécanismes traditionnels de règlement des différends.

Nous sommes ici à la ligne 41.

La présidente : Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais m'entretenir un instant avec le sénateur Jaffer. La plupart de ces amendements portent sur les terres, autrement dit sur les communautés.

Le sénateur Jaffer : Oui.

Le sénateur Mitchell : Avons-nous voté? J'ai une question. Le texte dit « au moyen de mécanismes traditionnels de règlement des différends. » Il ne précise pas qu'il faut tenir compte des droits collectifs, ou étudier la question de leur point de vue, ou encore les respecter. Dans les communautés autochtones, les mécanismes traditionnels de règlement des différends et la médiation sont enracinés dans les droits collectifs. Je ne suis pas convaincu que ce texte atteigne réellement son but, mais je suis sûr qu'il a été rédigé de façon précipitée et que le résultat est déconcertant.

Senator Andreychuk: This amendment is not just confined community rights. It is to embody all traditional conflict resolution, which goes beyond. At least, that is my reading. We are accepting traditional dispute resolution as it affects a breakup, so it goes beyond just community rights. It is whatever that reserve or that tribe or that band of Aboriginal peoples utilized. They would be afforded this if it is already being used in their community.

Senator Dyck: So it would be seen as legitimate?

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Dyck: Without having to undergo the process outlined in the bill?

Senator Nancy Ruth: Sorry, say that again?

Senator Dyck: Without having to undergo the process outlined in the bill?

Senator Nancy Ruth: You mean the verification process?

Senator Dyck: Yes.

Senator Nancy Ruth: No, because that was raised in testimony on Monday.

Senator Andreychuk: That is a different issue.

Senator Mitchell: Who would determine what traditional disputes resolution processes are? The courts?

Senator Andreychuk: They do.

Senator Mitchell: But they will have to present this to a court, will they not?

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Mitchell: The court will have to the final rule.

Senator Jaffer: This is all criminal.

Senator Andreychuk: Maybe I am using a bad example, but I mean they come in and say, "We have used these processes, and they are helpful for justice."

Senator Nancy Ruth: Could we ask the staff to clarify?

The Chair: Do you have any clarification to add other than what you gave us before?

Ms. Paré: Yes. Traditional dispute resolution and alternative dispute resolution processes that exist right now in communities across Canada continue. Bill S-4 will not change that at all. At the same time, First Nations could, under Bill S-4, decide to incorporate their traditional dispute mechanism into their own laws. The amendment proposes to provide more certainty with

Le sénateur Andreychuk : Cet amendement ne s'applique pas uniquement aux droits communautaires. Il vise à englober tous les mécanismes traditionnels de règlement des différends, ce qui va plus loin. C'est au moins la lecture que j'en fais. Nous acceptons le recours aux mécanismes traditionnels de règlement des différends en ce qui concerne une séparation, et la portée du texte va donc au-delà des droits communautaires. Cela s'applique aux mécanismes utilisés dans cette réserve, par cette tribu ou cette bande de peuples autochtones, quel que soit ce mécanisme. Les personnes concernées auront le droit de recourir à ces mécanismes s'ils sont déjà utilisés dans leur communauté.

Le sénateur Dyck : Cela apparaîtrait donc comme légitime?

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Dyck : Sans avoir à suivre le processus énoncé dans le projet de loi?

Le sénateur Nancy Ruth : Je vous demande pardon, pouvez-vous répéter?

Le sénateur Dyck : Sans avoir à suivre le processus énoncé dans le projet de loi?

Le sénateur Nancy Ruth : Vous voulez dire le processus de vérification?

Le sénateur Dyck : Oui.

Le sénateur Nancy Ruth : Non, parce que cette question a été soulevée dans un témoignage lundi.

Le sénateur Andreychuk : C'est une question différente.

Le sénateur Mitchell : Qui devrait déterminer quels sont les mécanismes traditionnels de règlement des différends? Les tribunaux?

Le sénateur Andreychuk : Ils le font en effet.

Le sénateur Mitchell : Mais ils devront soumettre ceci à un tribunal, n'est-ce pas?

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Mitchell : La décision finale reviendra au tribunal.

Le sénateur Jaffer : Tout ceci relève du droit criminel.

Le sénateur Andreychuk : Je prends peut-être un mauvais exemple, mais imaginons que ces gens se présentent au tribunal et disent « Nous avons utilisé ces processus, et ils se sont révélés utiles pour rendre la justice. »

Le sénateur Nancy Ruth : Pourrions-nous demander aux fonctionnaires de nous donner des précisions?

La présidente : Pouvez-vous préciser davantage ce que vous nous avez dit auparavant?

Mme Paré : Oui. Les mécanismes traditionnels et les modes extrajudiciaires de règlement des différends qui sont actuellement disponibles dans les diverses communautés du Canada continueront à l'être. Le projet de loi S-4 n'y change rien. En même temps, ce projet de loi pourrait permettre à une Première nation d'intégrer les mécanismes traditionnels de règlement des

respect to agreement, but agreements include what they have right now in the communities with respect to elder counsel, alternative dispute resolution and traditional dispute resolutions.

Senator Jaffer: I have a procedural question, and I am not trying to hold this up. There are many, many amendments. We need to look at them carefully. This applies to my amendments, not just the government's amendments. I need clarification. Procedurally, is it correct to amend a bill by removing a clause? Is the appropriate procedure to accomplish that to defeat the clause?

The Chair: Yes, you defeat it.

Senator Jaffer: You have to defeat the clause?

The Chair: Yes, you do. I am asking honourable senators if they adopt the motion or not. Shall clause 2 carry, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Shall clause 3 carry?

Senator Jaffer: We will not be able to move this fast. I sincerely apologize. We are just seeing this for the first time. We cannot just say "carried, carried," or we could just say "no" to everything. I do not want to do that, because some of this is good stuff, but we have just seen it.

The Chair: We had a briefing about it all before you came.

Senator Mitchell: I was there. We all appreciate what was done, but it is very quick, and it does not give us a chance to really consider the implications. Certainly other members of the committee have seen these amendments, because they wrote them or were involved in writing them. I have a real problem with this process. This is not right.

Senator Jaffer: This is very important. There is no rush. We can do clause-by-clause next week at our regular meeting, which will give us time to review the amendments. I have looked at some of the stuff. That is why I was late. It was my error. I should have come earlier. I did not realize the witnesses would be heard right away. We may agree to it, but we need to sit and look at it. We just cannot rush this, Madam Chair. Perhaps we should meet at our normal time on Monday and go through this carefully.

The Chair: What is the will of the committee?

Senator Andreychuk: To proceed.

Senator Kochhar: To proceed.

différends qu'elle utilise à sa propre législation. L'amendement propose de rendre la reconnaissance des accords plus probable, étant entendu que cela ne concerne que les accords en vigueur actuellement, qu'ils soient le résultat d'un conseil des Anciens, d'un mode extrajudiciaire de règlement des différends ou de mécanismes traditionnels de règlement des différends.

Le sénateur Jaffer : J'ai une question de procédure, et je ne cherche pas ici à paralyser la situation. Nous avons quantité d'amendements. Nous devons les étudier soigneusement. Cela concerne mes amendements, pas uniquement ceux du gouvernement. La procédure nous autorise-t-elle à amender un projet de loi en supprimant un article? Pour y parvenir, faut-il le rejeter?

La présidente : Oui, vous le rejetez.

Le sénateur Jaffer : Vous devez rejeter l'article?

La présidente : Oui, c'est le cas. Je demande aux honorables sénateurs s'ils adoptent ou non la motion. L'article 2 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : D'accord.

L'article 3 est-il adopté?

Le sénateur Jaffer : Nous n'allons pas pouvoir avancer aussi vite. J'en suis sincèrement navrée. Nous voyons ces amendements pour la première fois. Nous ne pouvons pas nous contenter de dire « Adopté, adopté. » Nous pourrions tout aussi bien dire non à tout. Je ne veux pas procéder de cette façon parce qu'il y a de bons éléments dans tout cela, mais nous venons tout juste d'en prendre connaissance.

La présidente : Nous avons débuté la séance, avant que vous n'arriviez, par un bloc d'information.

Le sénateur Mitchell : J'étais là. Nous sommes tous reconnaissants de ce qui a été fait, mais ce fut très rapide, et cela ne nous a pas donné réellement la possibilité d'étudier les répercussions. Il est certain que d'autres membres du comité ont déjà vu ces amendements, puisqu'ils les ont rédigés ou ont participé à leur rédaction. Cette façon de procéder me pose vraiment un problème. Ce n'est pas la bonne.

Le sénateur Jaffer : Ceci est très important. Il n'y a pas d'urgence. Nous pouvons procéder à l'étude article par article lors de notre prochaine réunion régulière, la semaine prochaine, ce qui nous donnerait le temps d'analyser les amendements. J'en ai lu soigneusement une partie. C'est pourquoi j'étais en retard. J'ai eu tort. J'aurais dû arriver plus tôt. J'ignorais que nous entendrions les témoins au tout début. Il est possible que nous soyons d'accord, mais nous devons prendre le temps d'étudier ces amendements. Nous ne pouvons pas précipiter les choses, madame la présidente. Nous devrions peut-être nous réunir à l'heure habituelle lundi et étudier ces questions soigneusement.

La présidente : Que souhaite faire le comité?

Le sénateur Andreychuk : Aller de l'avant.

Le sénateur Kochhar : Aller de l'avant.

Senator Andreychuk: To proceed without a rush.

Senator Nancy Ruth: It is too fast. This is very technical and difficult. I had an hour and a half of it this morning, and I am still struggling with it. It is not fair.

Senator Jaffer: It is not proper. "Proper" may not be the right word.

The Chair: What does the sponsor of the bill say?

Senator Nancy Ruth: I say we proceed but do it carefully, and we should reserve some time to talk about verification.

The Chair: Do you wish to proceed on Monday, or continue now and proceed on Monday as well?

Senator Nancy Ruth: Yes, we could do that.

The Chair: Does that satisfy members of the committee?

Senator Mitchell: The decision is being made for us. I appreciate the predicament that you are in, chair. I know how important it is for committees to work with consensus. None of us like to be divided on matters like that.

However, this is how you make huge errors. We have no idea, and no one has any idea. The sponsor has had an hour and a half to look at these amendments. These are serious changes to a bill that many of us believe is flawed to begin with, and we cannot go through this in an hour and a half. We need time to think about it. I am not trying to delay it for the sake of delaying it. It is likely that I will in fact oppose this bill, but I feel this is not right. It is disconcerting to me. I do not think it is too much to ask. I will come back Sunday night for Monday morning.

Senator Andreychuk: The problem is you cancelled the Monday meeting.

The Chair: No the meeting was never cancelled. It was based on what happens today. That was the meeting.

Senator Andreychuk: Okay.

Senator Kochhar: Why do we not proceed and finish as much as we can?

The Chair: Yes, that is what I suggested, senator, and if we do not finish it, we have a slot on Monday at 4 o'clock. I think that is the will of the committee and also the will of the government.

Senator Jaffer: What time do we have to adjourn?

The Chair: We should adjourn at 1:15, because we have to be back in the chamber at 1:30. We have half an hour to continue, and then we will proceed to review the rest of it on Monday.

Le sénateur Andreychuk : Aller de l'avant sans se précipiter.

Le sénateur Nancy Ruth : C'est trop rapide. Ce sont là des questions très techniques et très difficiles. J'y ai consacré une heure et demie ce matin, et je n'ai pas encore tout saisi. Ce n'est pas juste.

Le sénateur Jaffer : Ce n'est pas correct. « Correct » n'est peut-être pas le bon terme.

La présidente : Qu'en pense la marraine du projet de loi?

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais que nous allions de l'avant, mais en faisant attention, et nous devrions garder un peu de temps pour discuter de la vérification.

La présidente : Souhaitez-vous poursuivre lundi, ou continuer maintenant et poursuivre lundi également?

Le sénateur Nancy Ruth : Oui, nous pourrions procéder ainsi.

La présidente : Cela convient-il aux membres du comité?

Le sénateur Mitchell : Pour nous, la décision est prise. Je réalise fort bien, madame la présidente, que vous vous trouvez dans une situation difficile. Je sais combien la recherche d'un consensus est importante pour les comités. Aucun d'entre nous n'aime que nous soyons divisés sur des questions comme celles-ci.

C'est cependant comme cela qu'on commet de graves erreurs. Nous n'avons aucune idée des conséquences et personne n'en a. La marraine a disposé d'une heure et demie pour prendre connaissance de ces amendements. Ils apportent des modifications importantes à un projet de loi qui, de l'avis de beaucoup d'entre nous, est défaillant depuis le début, et nous ne pouvons pas étudier tout ceci en une heure et demie. Il nous faut du temps pour y réfléchir. Je n'essaie pas de retarder les choses pour le plaisir. Il est probable en réalité que je voterais contre ce projet de loi, mais cela ne me paraît pas la bonne façon de procéder. Je la trouve déconcertante. Il me semble que ce n'est pas trop demander. Je reviendrai dimanche soir pour être ici lundi matin.

Le sénateur Andreychuk : Le problème est que vous avez annulé la réunion de lundi.

La présidente : Non. La réunion n'a jamais été annulée. Sa tenue était fonction de ce qui se passerait aujourd'hui. C'était la réunion actuelle qui devait y être consacrée.

Le sénateur Andreychuk : D'accord.

Le sénateur Kochhar : Pourquoi ne pas aller de l'avant et en faire le plus possible?

La présidente : Oui, c'est ce que j'ai proposé, sénateur, et si nous ne finissons pas, nous disposerons d'un créneau lundi à 16 heures. Je crois que c'est le souhait du comité et également celui du gouvernement.

Le sénateur Jaffer : À quelle heure devons-nous lever la séance?

La présidente : À 13 h 15, parce que nous devons être de retour en Chambre à 13 h 30. Il nous reste une demi-heure et nous poursuivrons la suite de l'étude article par article lundi.

Senator Mitchell: If we have a problem with a clause or a lack of understanding and we do not want to vote on it today, could we put it over to Monday, giving us more time to think, and then vote? Would that be possible? I am not saying that will happen, but I would like to know the procedure if it did. Some of this is probably worthwhile. If it is to go through, it might go through with some good changes, but we have a responsibility to make sure it is not done precipitously.

The Chair: We can always defer clauses where there are amendments and review the rest as we proceed. Why do we not do that?

Senator Mitchell: Excellent.

Senator Nancy Ruth: Do what is easy first.

The Chair: We will do what we can with the bill now. The amendments where people need time to think and comment will be deferred to Monday. In the meantime, let us carry on.

Do we wish to defer Clause 2? It was already agreed, so that is the end of clause 2.

Senator Jaffer: It was just 2.1.

Senator Nancy Ruth: It is clause 2 (a) and (b).

The Chair: Yes.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Nancy Ruth: Will you give us a list of the numbers so we will know?

The Chair: It is right there, Senator Nancy Ruth. Their's is further on.

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 7 carry?

Senator Mitchell: Clause 7, we have an issue with.

The Chair: The first on your page here is clause 8.

Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: We will defer clause 8, or do you wish to speak to it now?

Le sénateur Mitchell : Si un article nous pose un problème et que nous ne sommes pas sûrs de bien le comprendre, pouvons-nous reporter le vote à lundi pour nous donner davantage de temps pour y réfléchir, et être alors en mesure de voter? Cela est-il possible? Je ne dis pas que c'est ce qui va se passer, mais j'aimerais connaître la procédure si le cas se présente. Une partie de ces amendements présentent probablement un intérêt. Puisque nous devons les passer en revue, ce pourrait être l'occasion d'y apporter des améliorations, mais il nous incombe de nous assurer de ne pas le faire dans la précipitation.

La présidente : Nous pouvons toujours reporter l'adoption de certains articles quand ils font l'objet d'amendements et examiner le reste au fur et à mesure. Pourquoi ne pas procéder comme ceci?

Le sénateur Mitchell : Excellent.

Le sénateur Nancy Ruth : Commençons par ce qui est facile.

La présidente : Nous allons faire ce que nous pouvons maintenant avec ce projet de loi. L'étude des amendements sur lesquels les gens désirent disposer de temps pour réfléchir et formuler des commentaires sera reportée à lundi. En attendant, allons de l'avant.

Voulez-vous différer l'étude de l'article 2? Il a déjà été adopté. C'est donc la fin de l'article 2.

Le sénateur Jaffer : Il s'agissait uniquement de 2.1.

Le sénateur Nancy Ruth : Ce sont les points a) et b) concernant l'article 2.

La présidente : Oui.

L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Nancy Ruth : Pouvez-vous nous donner la liste des numéros pour nous permettre de suivre?

La présidente : Elle est ici, sénateur Nancy Ruth. Le leur est plus loin.

L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 7 est-il adopté?

Le sénateur Mitchell : L'article 7, nous pose un problème.

La présidente : Le premier indiqué ici, sur votre page, est l'article 8.

L'article 7 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Reportons-nous l'étude de l'article 8, ou voulez-vous en parler maintenant?

Senator Mitchell: We do not need to defer. We would like to defeat it; we know that definitively. That is our amendment. We are pretty determined on clauses 8, 9 and 10.

Senator Andreychuk: All relate to verification.

Senator Mitchell: It is all verification. Anyone could speak to the reason for it, but since I am already speaking, I will keep going.

One of the weaknesses in this bill, which was established over and over again from the witnesses, was that it is very paternalistic and condescending. It is really the imposition of one culture, ours, on another culture that is based upon a completely different view of rights — collective versus individual.

Compounding that is this idea that we will impose a verifier on First Nations who have the right and power to make their own laws in this regard and many others, when we would not think about requiring that municipalities across Canada would need to have a referendum on every law or some law that the Government of Canada passed. It is so completely and utterly prejudicial against First Nations; it is condescending. It cuts the knees out from under them figuratively, and I think it is unacceptable. It is not necessary, either, that that should occur.

That is why we would like to defeat these clauses. It would not really alter at all what the bill is supposed to achieve. It would simply extract one of the more obnoxious elements.

Senator Dyck: It is like an Indian agent.

Senator Mitchell: Yes, it is. It is gratuitous. It does not need to be done.

The Chair: We will take a vote on this, please — to amend clause 8 by removing it.

Shall clause 8 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

Senator Brazeau: Yes, absolutely.

The Chair: It is carried.

Senator Mitchell: No, absolutely, just to make a complaint.

The Chair: Shall clause 9 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chair: It is carried.

Shall clause 10 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chair: It is carried.

Shall clause 11 carry?

Le sénateur Mitchell : Il est inutile de différer son étude. Nous savons avec certitude que nous voulons le rejeter. C'est notre amendement. Notre décision sur les articles 8, 9 et 10 est passablement ferme.

Le sénateur Andreychuk : Ils concernent tous la vérification.

Le sénateur Mitchell : N'importe qui pourrait en donner les raisons, mais puisque j'ai la parole, je vais continuer.

L'une des faiblesses de ce projet de loi, qui a été soulignée à plusieurs reprises par les témoins, est son approche très paternaliste et très condescendante. Dans la pratique, il impose une culture, la nôtre, sur une autre qui repose sur un ensemble complètement différent de droits, soit les droits collectifs au lieu des droits individuels.

S'ajoute à cela que nous voulons imposer la présence d'un vérificateur aux Premières nations, qui ont le droit d'adopter leurs propres lois dans ce domaine et dans beaucoup d'autres, alors que nous n'envisagerions jamais de demander aux municipalités de toutes les régions du pays de tenir un référendum sur toutes ou certaines des lois adoptées par le gouvernement du Canada. C'est un texte tellement préjudiciable aux Premières nations et tellement condescendant! Il leur coupe littéralement les jambes et je trouve cela inacceptable. Ce n'est pas non plus nécessaire.

C'est pourquoi nous entendons rejeter ces articles. Cela ne modifiera pas vraiment l'objectif visé par le projet de loi. Cela supprimera tout simplement l'un de ses aspects les plus odieux.

Le sénateur Dyck : Cela nous rappelle les agents des sauvages.

Le sénateur Mitchell : Oui, c'est bien ça. C'est tout à fait gratuit et inutile.

La présidente : Un peu de silence, s'il vous plaît. Nous allons voter l'amendement à l'article 8 qui a pour effet de le supprimer.

L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Non.

Le sénateur Brazeau : Oui, tout à fait.

La présidente : Adopté.

Le sénateur Mitchell : Non, absolument. Je veux simplement formuler une plainte.

La présidente : L'article 9 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Non.

La présidente : Adopté.

L'article 10 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Non.

La présidente : Adopté.

L'article 11 est-il adopté?

Some Hon. Senators: No.

Some Hon. Senators: Yes.

Senator Mitchell: Can we talk about that? I would like to address that because I am sure that once we make the case, the other members of the committee would have to agree with us because it is so obvious.

Senator Brazeau: For the proposed changes, can we wait until Monday?

The Chair: No.

Senator Mitchell: If you want to defer it to Monday, that is fine. We could certainly defer it to Monday if you wanted to have another look at it. You seem pretty determined about it.

The Chair: No, please carry on Senator Mitchell.

Senator Mitchell: My point is that this underlines the paternalism of this bill. No other community has to have a referendum to determine whether or not it accepts some kind of federal law, nor should these communities, therefore, be subjected to that. It is not fair. It is condescending and paternalistic, and it compounds many of the problems that I believe we have made in the way that we have dealt with Aboriginal nations and peoples in this country for many years.

It is so easy to change this. We do not need it. They will have trouble getting 25 per cent turnout; we have trouble getting 25 per cent turnout elsewhere in the country often as well, to which extent it becomes punitive to them.

It is almost as though the government does not expect — and there are other reasons why I say this — or want, particularly, Aboriginal nations to come up with their own laws, because they will not be able to do so.

Senator Jaffer: This one really bothers me. I agree with everything that Senator Mitchell has said. If you listened to the witnesses, and from what little I know about Aboriginal people — and I am probably most ignorant — that is not the process for decision making on reserves. It is done on a consensus basis.

We are adding an area where it is divisive. How is that respectful of people who tend to make their decisions in a consensus way? How can we impose this?

Further to what Senator Mitchell said, we do not get 25 per cent of people coming out in our processes. Why would we impose that condition? It is very difficult to say “we” and “them,” but it is the federal government that is imposing this measure. I do not think this is the process that Aboriginal people follow, and we should not impose a process that they do not follow.

Senator Nancy Ruth: I would like to respond to this but I would also like to hear from the department people.

Des voix : Non.

Des voix : Oui.

Le sénateur Mitchell : Pouvons-nous en parler? J'aimerais le faire parce que je suis convaincu que, lorsque nous aurons défendu notre point de vue, les autres membres du comité n'auront d'autres choix que d'être d'accord avec nous parce que c'est manifestement la seule chose à faire.

Le sénateur Brazeau : En ce qui concerne les modifications proposées, pouvons-nous attendre lundi?

La présidente : Non.

Le sénateur Mitchell : Si vous voulez reporter la discussion lundi, c'est très bien. Nous allons certainement voter contre lundi si vous voulez prendre le temps de l'examiner d'ici là. Vous semblez passablement décidés.

La présidente : Non, veuillez poursuivre, sénateur Mitchell.

Le sénateur Mitchell : Je trouve que cela met en évidence le paternalisme de ce projet de loi. Aucune autre communauté n'est tenue d'organiser un référendum pour déterminer si elle doit ou non accepter une forme quelconque de législation fédérale et il n'y a pas de raison pour soumettre ces communautés à cette obligation. Ce n'est pas juste. C'est condescendant et paternaliste, et cela ajoute aux nombreux problèmes dont nous avons été la cause en nous occupant des nations et des peuples autochtones de ce pays depuis de nombreuses années.

C'est tellement simple à changer. Nous n'en avons pas besoin. Ils vont avoir de la difficulté à obtenir un taux de participation de 25 p. 100; il nous arrive aussi fréquemment d'avoir de la difficulté à l'obtenir ailleurs au pays, et cela aura alors un effet punitif sur eux.

C'est tout comme si le gouvernement ne s'attendait pas à ce que les Autochtones se dotent de leurs propres lois parce qu'ils en seraient incapables ou, et j'ai d'autres raisons de le dire, comme s'ils ne le voulaient pas.

Le sénateur Jaffer : Cet article me préoccupe. Je partage tout ce qu'a dit le sénateur Mitchell. Si vous avez bien écouté les témoins, et au peu que je sache des peuples autochtones, et je suis probablement la plus ignare en la matière, ce n'est pas la façon dont les décisions sont prises sur les réserves. Elles le sont par consensus.

Nous ajoutons un élément qui va diviser les gens. En quoi cela respecte-t-il les gens qui ont tendance à prendre leurs décisions par consensus? Comment pouvons-nous leur imposer cela?

Pour ajouter à ce qu'a dit le sénateur Mitchell, nous n'obtenons pas un taux de participation de 25 p. 100 à nos processus. Pourquoi devrions-nous le leur imposer? Il est très difficile de dire « nous » d'une part et « eux » d'autre part. C'est le gouvernement fédéral qui veut imposer cette mesure. Cela ne me semble pas être la façon dont les peuples autochtones fonctionnent, et nous ne devrions pas leur imposer des modalités qu'ils ne suivent pas.

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais répondre à cet argument mais j'aimerais aussi entendre ce que les gens du ministère ont dire.

There is probably a grain of truth in most people's comments for sure. I will tell you what I think about the verification process. I have had handed out to you comments made by various women's groups, including Mary Eberts. There are three pages that we recently put together so we would hear what some of the women have said over the years.

My understanding is that the verification officer has been at the request of women's groups. I was late coming up here because I was talking to Celeste Mackay of NWAC about the verification officer. Yes, it is a problem. In testimony, it has been a problem.

Celeste Mackay could not speak for her community. I can only say that I was in discussion with her. However, she was unaware that the verification officer was someone who would be appointed between the centres of excellence and the bands — that INAC is not involved in picking the verification officer. She was not aware that the verification officer dealt only with the process of the vote, not the content of what the vote was about.

We talked about that if there was some notation or something we could add in — maybe at the end of the bill or something — about the verification officer to clarify this process, it would be of help. However, my understanding is that it is the women who have asked because women do not control all the band councils in Canada. There is some concern that they will not have a fair shake. Therefore, this voting process was a way to ensure some fairness for them. Do you have other information?

Senator Jaffer: I was also speaking to someone — I am not free to say to whom.

Senator, I do not challenge what you have said. The challenge is that we did not get that testimony from the women. Today we are relying — which is making me uncomfortable, as I am sure it is making you uncomfortable — on a way, again, to say that this is good for the women. Not one woman — and I could be corrected — said that to us in the testimony, and we had a lot of women come before us.

One woman representing an organization of women's organizations said to us about the verification officer that it was a good thing. That is why I have the challenge. We have passed that and that is gone; but in the voting process, I have great difficulty because women representing women's organizations did not say that.

Senator Nancy Ruth: I do not disagree with you. It is also of concern to me in that after my conversation with Celeste Mackay, who is so distinguished in the field of human rights, I wondered if she had read the bill around verification. These things are stated in the bill. Am I not correct?

Ms. Paré: Yes, it is stated in the bill.

Il y a probablement un brin de vérité dans ce que disent la plupart des gens. Je vais vous expliquer ce que je pense de ce processus de vérification. Je vous ai communiqué les commentaires formulés par divers groupes de femmes, et en particulier par Mary Eberts. Nous avons préparé récemment un document de trois pages pour résumer ce que certaines femmes ont dit sur ces questions au cours des années.

À ce que je crois savoir, le poste de vérificateur répond aux demandes de groupes de femmes. J'étais en retard à notre réunion parce que je m'entretenais de ce vérificateur avec Celeste Mackay de l'AFAC. Oui, il pose un problème. Les témoins nous l'ont dit.

Celeste Mackay ne pouvait parler au nom de sa communauté. Tout ce que je peux dire est que je m'entretenais avec elle. Toutefois, elle n'avait pas réalisé que le vérificateur serait nommé par les centres d'excellence et par les bandes, qu'AINC n'est pas impliqué dans le processus de sélection de cette personne. Elle ignorait que la tâche du vérificateur serait uniquement de vérifier le déroulement du vote sans qu'il ait son mot à dire sur l'objet de ce vote.

Nous nous sommes demandé si nous ne pourrions pas ajouter, à la fin du projet de loi ou ailleurs, une annotation sous quelque forme que ce soit précisant le rôle de ce vérificateur. Ce serait utile. Toutefois, à ce que je crois savoir, ce sont les femmes qui ont demandé ce vérificateur parce qu'elles n'exercent pas le contrôle de tous les conseils de bande au Canada. Certains craignent de ne pouvoir jouer le rôle qui leur revient. Ces modalités de vote sont donc destinées à s'assurer qu'elles sont traitées de façon équitable. Disposez-vous d'autres renseignements?

Le sénateur Jaffer : J'ai également parlé à quelqu'un, dont je ne suis pas autorisée à vous donner le nom.

Madame le sénateur, je ne conteste pas ce que vous venez de dire. Le problème est que nous n'avons pas entendu les femmes témoigner en ce sens. D'une certaine façon, nous décidons encore une fois à leur place, et cela me met mal à l'aise, tout comme vous j'en suis sûre, de ce qui est bien pour les femmes. Aucune femme, et corrigez-moi si je me trompe, n'a défendu ce point de vue dans son témoignage, et nous en avons entendu beaucoup.

Une femme représentant un organisme chapeautant plusieurs organisations de femmes nous a dit trouver que l'apparition de cette fonction de vérification est une bonne chose. C'est pourquoi j'ai ce problème. Nous avons laissé passer cela et voilà où nous en sommes, mais en réfléchissant au vote, je suis très hésitante parce que les représentantes des organisations de femmes ne nous ont rien dit de tel.

Le sénateur Nancy Ruth : Je ne suis pas en désaccord avec vous. Je me demande également, après m'être entretenue avec Celeste Mackay, dont la réputation n'est plus à faire dans le domaine des droits de la personne, si elle a bien lu la partie du projet de loi traitant de la vérification. Cela se trouve dans le projet de loi, n'est-ce pas?

Mme Paré : Oui. C'est dans le projet de loi.

Senator Nancy Ruth: It seemed like it was news in the discussion that I had with her. That worried me. That leads me to wonder how rigorous was their analysis of the bill before they delivered their testimony.

Senator Mitchell: I appreciate what Senator Nancy Ruth is saying. It is dangerous to try to anticipate how rigorously they did or did not analyze something.

There are two things. First, yes, the verification officer is supposedly, under these clauses, simply required to determine whether the proposed process for the approval by the community of the proposed laws is in accordance with this act.

Is he a returning officer, then? If he is a returning officer, he will only be determining that 25 per cent of the eligible voters turned out. In that case, let us call him a "returning officer." I am just suspicious. If that is what they are saying all he or she has to do, then that is not much. There must be something more. I cannot imagine that that verifier will not be involved directly in determining the right or wrong proposal. I just think that is categorically wrong.

Senator Nancy Ruth: Let us hear from the department on that, then.

Senator Mitchell: The honourable senator makes an argument that is compelling up to the point that the 25 per cent of the vote is to protect women's interest, but who is to say that the 25 per cent is will comprise half women or even 1 per cent women? You and I know that often all those processes are biased against women. The likelihood that you will get a preponderance of women turning out to protect their interests in this vote certainly is not provided for in this bill and is not a condition of that vote or this bill. If it is, why do we not say, if that is the intent — and I am not suggesting this as a proposal, but I am exaggerating for emphasis — why do we not say that over half the people who vote must be women? Why do we not say that? Otherwise, you might be compounding the problem that you are trying to solve, which I expect you will.

Senator Nancy Ruth: I think that is an excellent idea, but could we hear from the department, first?

Senator Dyck: In looking at the material you handed out this morning, Senator Nancy Ruth, I do not see anything that says that these women are asking for a verification officer. We heard from the Native Women's Association of Canada, the Quebec Native Women Inc. and the women's commission of the Federation of Saskatchewan Indian Nations as witnesses, and none of them were saying that we needed a verification officer to protect women.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ai eu l'impression, lors de la discussion que nous avons eue, que c'était une nouveauté pour elle. Cela m'a inquiétée et m'amène à m'interroger sur la rigueur à laquelle ils ont procédé à leur analyse du projet de loi avant de témoigner.

Le sénateur Mitchell : Je comprends fort bien ce que nous dit le sénateur Nancy Ruth. Il est risqué d'essayer d'évaluer s'ils ont vraiment analysé sérieusement cette disposition ou non.

Il y a deux choses. Tout d'abord, le vérificateur est uniquement censé, en vertu de ces dispositions, dire si le processus retenu pour que la communauté approuve les lois qui lui sont soumises est conforme à cette loi.

S'agit-il d'un directeur de scrutin? Si c'est le cas, il ne fera que constater si 25 p. 100 des électeurs admissibles ont participé ou non au scrutin. Dans ce cas, appelons le un « directeur de scrutin ». Je me méfie. Si c'est là tout ce qu'il ou elle aura à faire, ce n'est pas trop lourd de conséquences. Il doit y avoir quelque chose de plus. Je ne peux imaginer que, lorsqu'il s'agira de dire si une proposition est acceptable ou non, ce vérificateur ne sera pas directement partie prenante à la décision. Cela me paraît fondamentalement mauvais.

Le sénateur Nancy Ruth : Alors, écoutons ce que les gens du ministère ont à dire à ce sujet.

Le sénateur Mitchell : L'argument de l'honorable sénateur est convaincant jusqu'à ce qu'elle prétende que l'obligation d'obtenir un taux de participation de 25 p. 100 est destinée à protéger l'intérêt des femmes, car qui peut dire que ce taux garantira que la moitié des femmes, ou même 1 p. 100 d'entre elles, auront voté? Vous comme moi savons fort bien qu'il arrive fréquemment que ces processus désavantagent les femmes. Rien dans ce projet de loi n'augmente la probabilité que la majorité des femmes se rendent voter pour protéger leurs intérêts. Cela ne constitue en rien une condition d'approbation de ce vote ou de ce projet de loi. S'il en est ainsi, pourquoi ne pas le dire, si c'est l'intention du législateur. Je ne suggère pas ici qu'on en fasse une proposition, j'exagère simplement pour mettre le problème en évidence. Pourquoi ne pas dire que les femmes doivent représenter la moitié des électeurs qui se sont prévalus de leur droit de vote? Pourquoi ne pas le dire? Sans cela, vous pouvez aggraver le problème que vous voulez résoudre, et j'espère que vous y parviendrez.

Le sénateur Nancy Ruth : Cela me paraît une excellente idée, mais pourrions-nous d'abord entendre ce que les représentants du ministère ont à dire?

Le sénateur Dyck : En examinant les documents que vous nous avez remis ce matin, sénateur Nancy Ruth, je ne vois rien là indiquant que ces femmes demandent un vérificateur. Nous avons entendu comme témoins des représentantes de l'Association des femmes autochtones du Canada, des Femmes autochtones du Québec inc. et de la Commission des femmes de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. Aucune d'elles ne nous a affirmé qu'il faut un vérificateur pour protéger les femmes.

Also, the National Aboriginal Circle Against Family Violence report, the abused women who were forced to leave reserves said that we should support First Nations sovereignty. If you look at their report, I do not think anything in there says we need a verification officer.

The Chair: Moving on, shall clause 11 be carried?

Senator Nancy Ruth: We want to hear from the officials on the verification points.

The Chair: Fine.

Ms. Paré: If I can help, I would like to provide some clarification with respect to clauses 8 and 9.

With respect to the verification process, the verification officer would be jointly appointed by the First Nation and the centre of excellence. The purpose of the verification officer is only to observe the process of the ratification, the involvement of the community and the ratification process for the First Nation law.

With respect to the ratification process, some examples of processes are already in place that rely on a ratification or referendum process to ensure the best interests of community members, such as we see in specific claims, self-government agreements, development of land codes, First Nations taking control of their membership under section 10 of the Indian Act and developing their own election code outside of the Indian Act. In these circumstances, there are processes called "ratification" or "referendum" processes. I hope that helps with your deliberations.

Senator Brazeau: I want to add clarification as well with respect to First Nations communities making their decisions based on consensus. However nice that may sound in theory, in practice, most First Nations go by way of elections and secret ballot elections, even though they may be a custom band.

The reason this particular verification process is so important is you have over 50 per cent of First Nations communities who are custom, and they do not have to extend the vote to their members who live off reserve. That has not been addressed by either the Supreme Court of Canada, contrary to the *Corbiere* decision, which is the right to vote off reserve for those who are under section 74 of the Indian Act.

Potentially, without this verification process, a First Nation can develop a code without adequate and equal participation or, at least, the possibility of participation from their off-reserve members. This would be a violation of the human right to vote. This is important.

With regard to the Aboriginal women that I have to respond to and represent all across this country, one of the problems with some of our hearings is that, yes, we did not hear from women

Le rapport du Cercle national autochtone contre la violence familiale, qui traite des femmes victimes de violence qui ont été contraintes de quitter les réserves, affirme que nous devrions soutenir la souveraineté des Premières nations. Si vous examinez leur rapport, je ne crois pas que vous y trouviez quoi que ce soit indiquant qu'il faut un vérificateur.

La présidente : Pour aller de l'avant, l'article 11 est-il adopté?

Le sénateur Nancy Ruth : Nous voulons entendre ce que les fonctionnaires ont à dire au sujet de la vérification.

La présidente : Bien.

Mme Paré : Si cela peut s'avérer utile, j'aimerais apporter quelques précisions sur les articles 8 et 9.

Au sujet du processus de vérification, le vérificateur sera nommé conjointement par les Premières nations et le Centre d'excellence. Le seul rôle de ce vérificateur sera d'observer le processus de ratification, l'implication de la communauté et le processus de ratification dans le cas des lois des Premières nations.

Quant au processus de ratification, nous disposons déjà de certaines modalités qui peuvent servir d'exemples, dans le cas d'une ratification ou d'un référendum, pour veiller à défendre au mieux les intérêts des membres de la communauté, comme c'est le cas dans les revendications particulières, les accords sur l'autonomie gouvernementale, l'élaboration de codes de gestion foncière, lorsque les Premières nations assument le contrôle de la liste de leurs membres en application de l'article 10 de la Loi sur les Indiens et lorsqu'elles préparent leurs propres codes électoraux qui sont alors soustraits de l'application de la Loi sur les Indiens. Dans ces conditions, il y a des processus dits de ratification ou référendaires. J'espère que cela éclairera vos délibérations.

Le sénateur Brazeau : Je tiens également à préciser, au sujet des communautés des Premières nations qui prendraient leurs décisions par consensus, que si séduisant que cela puisse paraître en théorie, en pratique, la plupart des Premières nations procèdent par élections, souvent à bulletins secrets, même s'il se peut que quelques bandes indiennes suivent cette tradition.

Ce qui rend ce processus de vérification si important est que plus de 50 p. 100 des communautés des Premières nations agissent selon leurs coutumes, et elles n'ont pas alors à étendre le droit de vote à leurs membres qui vivent en dehors de la réserve. C'est une question qui n'a pas été abordée par la Cour suprême du Canada, contrairement à ce qui s'est passé avec la décision *Corbiere*, qui accorde le droit de vote aux personnes vivant hors réserve qui relèvent de l'article 74 de la Loi sur les Indiens.

Sans un tel processus de vérification, il se pourrait qu'une Première nation prépare un code électoral sans que ses membres participent comme il convient et sur une base d'égalité à son élaboration ou, au moins, que ceux vivant hors réserve aient la possibilité d'y participer. Cela constituerait une violation du droit de vote de la personne. C'est important.

En ce qui concerne les femmes autochtones à qui je dois répondre et que je représente dans toutes les régions du pays, l'un des problèmes à la suite de nos auditions est que, effectivement,

who have been affected by this, but there are reasons for that. They are shy, they are intimidated, and they are afraid to testify about the abuse that they may or may not have gone through. It is difficult to get these people to come in front of a camera — in front of Parliament — to talk about these situations, but they are out there. That is why it is so important that this verification process adds to the opportunity, at least, to have a say in how a future code might look in the development of this process.

With respect to hearings witnesses, let us not forget that many of them were leaders of political organizations, and we all know that politics has vested interests. This notion that “we make decisions by consensus,” well, no, it is elections. All those chiefs who came before us and said they based their decisions on consensus are not being totally true because they are also elected by means of secret ballot. That is why in Aboriginal communities the voting system is so important. That is sometimes the only way we can voice an opinion and make our voices heard.

Senator Mitchell: It is perhaps a larger task to come and present before a committee. I will bet if you were looking for people, you could find some.

Senator Brazeau: Have you looked for any?

Senator Mitchell: I am not making your case. To say that all Aboriginal women off reserve are intimidated by the people on this committee or by that process is a condescending thing to say. I bet there are many that are very powerful. If it is the case they are intimidated by that, then I guarantee you they will also be intimidated by voting, and voting is part of the problem that we are talking about.

Second, it is one thing to vote for leaders; it is another to vote for policy. You are talking about apples and oranges, which are very different.

Those are my fundamental points in argument against what you are saying, Senator Brazeau. I simply do not believe that this voting process is necessary.

It also is true that when you say that it will bring in off-reserve Aboriginal Peoples who might have a right to vote, it does not specify that in here. It says “eligible voters.”

Senator Brazeau: On or off.

Senator Mitchell: It does not say on or off where I read it. It says “eligible voters voted to approve them.”

Senator Brazeau: If you look at clause 11(2):

Every person who is 18 years of age or over and a member of the First Nation, whether or not resident on a reserve of the First Nation, is eligible to vote in the community approval process.

nous n'avons pas entendu de femmes touchées par ce problème, mais il y a des raisons à cela. Elles sont timides, elles sont intimidées et elles ont peur de témoigner des violences qu'elles peuvent avoir ou non subies. Il est difficile de les amener à témoigner de leur situation devant une caméra ou au Parlement mais elles existent bien. C'est pourquoi il est si important que ce processus de vérification s'assure qu'elles aient l'occasion d'avoir au moins leur mot à dire sur le contenu d'un futur code électoral lors de l'élaboration de ce processus.

En ce qui concerne les témoins que nous avons entendus, n'oublions pas que nombre d'entre eux étaient des leaders d'organisations politiques, et nous savons tous que la politique obéit à ses propres intérêts. La croyance voulant que les décisions se prennent par consensus est erronée. Elles se prennent lors d'élections. Tous ces chefs qui sont venus nous dire que leurs décisions reposent sur des consensus ne sont pas tout à fait sincères, parce qu'ils ne sont pas élus à bulletin secret. C'est pourquoi le système électoral est si important dans les communautés autochtones. C'est parfois la seule façon permettant d'exprimer une opinion et de se faire entendre.

Le sénateur Mitchell : C'est peut-être une tâche plus importante sur laquelle un comité devrait se pencher à l'avenir. Je parierais que si on cherche des gens, on va les trouver.

Le sénateur Brazeau : En avez-vous cherché?

Le sénateur Mitchell : Je ne défends pas votre point de vue. Dire que toutes les femmes autochtones vivant hors réserve sont intimidées par les membres de ce comité ou par ce processus est une affirmation condescendante. Je parierais qu'il y en a beaucoup qui peuvent parler haut et fort. Si cela les intimide vraiment, je peux alors vous assurer qu'elles seront aussi gênées d'aller voter, et l'exercice du droit de vote fait partie du problème dont nous discutons.

En second lieu, voter pour des leaders et voter pour une politique sont deux choses différentes. Vous parlez ici de choses très différentes.

Ce sont là, sénateur Brazeau les raisons essentielles pour lesquelles je m'oppose à ce que vous dites. Je ne crois tout simplement pas que ce processus de vote soit nécessaire.

Il est également exact, lorsque vous dites que cela amènera les Autochtones vivant hors réserve qui peuvent avoir un droit de vote à venir voter, que le texte ne dit rien de semblable. On y parle des électeurs qui se sont exprimés.

Le sénateur Brazeau : Sur réserve ou hors réserve?

Le sénateur Mitchell : Le texte ne le précise pas. J'y lis « des électeurs se sont exprimés en faveur du projet de textes législatifs. »

Le sénateur Brazeau : Si vous regardez l'article 11(2), vous allez y lire :

Est habile à voter en ce qui touche cette approbation tout membre de la première nation âgé d'au moins dix-huit ans, qu'il réside ou non dans une réserve de celle-ci.

That is why it is so important.

Senator Mitchell: Is that why you say you can do it?

Senator Brazeau: Yes.

Senator Mitchell: Will you then have them voting on all policy? Would that be the next step?

Senator Brazeau: Why not? It is a right.

Senator Mitchell: We have a right to vote for our leaders.

Senator Brazeau: We do not. In First Nation communities we do not have —

Senator Mitchell: I am talking about Canadians more broadly have a right to vote for their leader. Are you saying —

The Chair: We are getting sidetracked. Could we please hear from Senator Dyck?

Senator Mitchell: No, we are not. We are talking directly about this.

Senator Dyck: In Saskatchewan, as far as I know, all off-reserve band members are allowed to vote. We cannot make one statement that applies to all of Canada.

Senator Brazeau: That is not true, either.

Senator Dyck: What is not true?

Senator Brazeau: It is not factual that every off-reserve band member in Saskatchewan has the right to vote in band elections. That is factually untrue.

Senator Dyck: What reference are you using? We should have someone from the FSIN say that. Certainly, I, as an off-reserve member have a right to vote. As far as I know, from what I have been told, the other off-reserve members of the band in Saskatchewan also have the right to vote.

Senator Brazeau: I think it is different.

Senator Dyck: No, I certainly did not vote for you because it is not a true political organization.

The Chair: That is fine. Let us not get personal.

Senator Brazeau: I was not elected, but was nominated, just like you.

Senator Dyck: No, no. I meant to CAP.

Senator Andreychuk: Let us not personalize it.

The Chair: Is clause 11 carried, senators? We have discussed it in detail.

Senator Nancy Ruth: Where are we now, chair?

C'est pourquoi c'est si important.

Le sénateur Mitchell : Est-ce pourquoi vous dites que cela est possible?

Le sénateur Brazeau : Oui.

Le sénateur Mitchell : Faudra-t-il alors voter sur toutes les politiques? Est-ce que ce sera l'étape suivante?

Le sénateur Brazeau : Pourquoi pas? C'est un droit.

Le sénateur Mitchell : Nous avons le droit de voter pour nos leaders.

Le sénateur Brazeau : Nous ne l'avons pas. Dans les communautés des Premières nations, nous ne l'avons pas.

Le sénateur Mitchell : Je veux dire, de façon plus générale, que les Canadiens ont le droit de voter pour leurs leaders. Voulez-vous nous dire que...

La présidente : Nous nous écartons de notre sujet. Pourrions-nous, s'il vous plaît, écouter ce que le sénateur Dyck a à nous dire?

Le sénateur Mitchell : Non, nous ne pouvons pas. Nous sommes au cœur du sujet.

Le sénateur Dyck : En Saskatchewan, à ce que je sais, tous les membres de bandes vivant hors réserve ont le droit de vote. Nous ne pouvons pas affirmer qu'il en est de même partout au Canada.

Le sénateur Brazeau : Cela n'est pas vrai non plus.

Le sénateur Dyck : Qu'est-ce qui n'est pas vrai?

Le sénateur Brazeau : Dans les faits, tous les membres de bandes vivant hors réserve en Saskatchewan n'ont pas le droit de vote aux élections de ces bandes. C'est inexact.

Le sénateur Dyck : À quoi faites-vous référence? Il faudrait que ce soit quelqu'un de la FSIN qui nous le dise. Il est certain que le membre d'une bande vivant hors réserve que je suis a le droit de vote. À ce que je sais, et à ce qu'on m'a dit, les autres membres de bandes vivant hors réserve en Saskatchewan ont également le droit de vote.

Le sénateur Brazeau : Je ne crois pas qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Dyck : Non. Il est certain que je n'ai pas voté pour votre organisation, parce qu'il ne s'agit pas vraiment d'une organisation politique.

La présidente : C'est très bien. Abstenons-nous d'allusion personnelle.

Le sénateur Brazeau : Je n'ai pas été élu, mais nommé, tout comme vous.

Le sénateur Dyck : Non, non. Je parle du Congrès des Peuples Autochtones.

Le sénateur Andreychuk : Abstenons-nous d'allusion personnelle.

La présidente : Sénateur, l'article 11 est-il adopté? Nous en avons discuté en détail.

Le sénateur Nancy Ruth : Où en sommes-nous maintenant, madame la présidente?

The Chair: We are at clause 11, and there is an amendment.

Senator Dyck: Remove it.

Senator Mitchell: Yes.

Senator Jaffer: It is our amendment.

The Chair: Yes, there is an amendment here to remove it.

Senator Mitchell: We want to defeat it.

The Chair: Will it carry or is it defeated?

Senator Nancy Ruth: Carried.

Senator Mitchell: Against.

The Chair: Could we please clarify this situation? We are voting. The question is do we carry or defeat clause 11?

Senator Mitchell: To defeat it. It is up, now.

Senator Andreychuk: We are carrying it.

The Chair: We are voting on the clause. Are we for it or against it?

Senator Jaffer: We are against it.

Senator Dyck: Against.

The Chair: You are for it. It is carried.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is carried.

Shall clause 12 carry?

Senator Mitchell: No; opposed.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 13 carry?

Senator Mitchell: No.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 14 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: Opposed.

The Chair: Shall clause 15 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: Opposed.

The Chair: Shall clause 16 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 17 carry?

Senator Jaffer: Excuse me.

The Chair: Which do you wish to address, Senator Jaffer?

La présidente : Nous sommes à l'article 11, et il y a un amendement.

Le sénateur Dyck : Retirons-le.

Le sénateur Mitchell : Oui.

Le sénateur Jaffer : C'est notre amendement.

La présidente : Oui, il y a un amendement pour le retirer.

Le sénateur Mitchell : Nous voulons nous y opposer.

La présidente : Est-il adopté ou rejeté?

Le sénateur Nancy Ruth : Adopté.

Le sénateur Mitchell : Rejeté.

La présidente : Tirons la situation au clair. Nous allons voter. La question est de savoir si nous adoptons ou rejetons l'article 11?

Le sénateur Mitchell : Pour le rejeter, levez la main maintenant.

Le sénateur Andreychuk : Nous l'adoptons.

La présidente : Nous votons sur l'article. Sommes-nous en sa faveur ou contre?

Le sénateur Jaffer : Nous sommes contre.

Le sénateur Dyck : Contre.

La présidente : Vous êtes en faveur. Adopté.

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

L'article 12 est-il adopté?

Le sénateur Mitchell : Non; contre.

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

L'article 13 est-il adopté?

Le sénateur Mitchell : Non.

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 14 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Contre.

La présidente : L'article 15 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Des voix : Contre.

La présidente : L'article 16 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 17 est-il adopté?

Le sénateur Jaffer : Veuillez m'excuser.

La présidente : De quel article voulez-vous parler, sénateur Jaffer?

Senator Dyck: Coming into force should not be until three years after the passage of the bill. When we removed section 67 from the Canadian Human Rights Act there was a provision that it would come into force three years after the date of enactment of the bill.

Senator Andreychuk: This is not on your proposal?

Senator Jaffer: No. It is something that Senator Dyck wants to address.

The Chair: You will have to bring it forward at third reading.

Senator Dyck: There needs to be time for First Nations to consider how their existing mechanisms for alternative dispute resolution such as mediation will be affected by this bill and how they will get the resources to deal, in the way required by this bill, with matrimonial real property matters that come up in their communities.

Senator Nancy Ruth: I am confused and need help. I thought this dealt with MRP, not with the bill. The coming into force deals with the new provisions for MRP that they voted on coming into force, not this bill coming into force.

Am I correct that what you are saying deals with this bill?

Senator Dyck: That is correct.

Senator Nancy Ruth: I do not think this is what this clause is about.

Senator Dyck: Maybe it should be dealt with at the end.

Mr. Jacques: You are correct, senator. This only addresses the coming into force of the First Nations laws. The coming into force of the bill is one of the last clauses.

The Chair: Shall clause 17 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 18 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 19 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 21 is an amendment. Will this be deferred for further study, or will we pass it?

Senator Jaffer: We want to remove the 90-day period. We want to say that 90 days is too little. We should leave it to the discretion of the judge, as it is in other cases. Why would we put a 90-day period for Aboriginal women going through the court system? It should be left to the discretion of the judge.

Le sénateur Dyck : Ces dispositions ne devraient pas entrer en vigueur avant trois ans après l'adoption du projet de loi. Lorsque nous avons retiré l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, une disposition a indiqué qu'il entrerait en vigueur trois ans après la date de promulgation de la loi.

Le sénateur Andreychuk : Cela ne figure pas dans votre proposition?

Le sénateur Jaffer : Non. C'est ce dont le sénateur Dyck veut parler.

La présidente : Vous devrez alors le soumettre à la troisième lecture.

Le sénateur Dyck : Il faut que les Premières nations disposent de temps pour étudier comment leurs mécanismes actuels de règlement extrajudiciaire des différends, comme la médiation, seront touchés par ce projet de loi et comment ils obtiendront les ressources pour résoudre, de la façon exigée par ce projet de loi, les questions concernant les biens immobiliers matrimoniaux qui se présentent dans leurs communautés.

Le sénateur Nancy Ruth : Je m'y perds et j'ai besoin d'aide. Je croyais que cela concernait les biens immobiliers matrimoniaux, et non pas le projet de loi. L'entrée en vigueur concerne les nouvelles dispositions sur les biens immobiliers matrimoniaux dont ils ont voté l'adoption, et non pas l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

Ce que vous dites concerne-t-il bien ce projet de loi?

Le sénateur Dyck : C'est exact.

Le sénateur Nancy Ruth : Je ne crois pas que ce soit là le sujet de cet article.

Le sénateur Dyck : Peut-être faudrait-il en traiter à la fin.

M. Jacques : Vous avez raison sénateur. Cela ne concerne que l'entrée en vigueur des lois des Premières nations. L'entrée en vigueur du projet de loi n'est abordée que dans l'une des dernières dispositions.

La présidente : L'article 17 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 18 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 19 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 20 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 21 fait l'objet d'un amendement. Allons-nous reporter son étude à plus tard ou l'adopter?

Le sénateur Jaffer : Nous voulons supprimer la durée maximale de 90 jours. Nous estimons que c'est une période trop brève. Nous devons laisser sa durée à la discrétion du juge, comme dans les autres cas. Pourquoi devrions-nous imposer une période de 90 jours aux femmes autochtones qui s'adressent aux tribunaux? Cette durée devrait être laissée à la discrétion du juge.

Senator Nancy Ruth: Can we hear from the department on that?

The Chair: Will you comment, please, on clause 21?

Mr. Jacques: This is similar to what we find in other jurisdictions. Because it is an emergency situation, there is a time limit. Presumably the emergency situation would not extend longer than 90 days. The protection is only for specific periods.

Senator Jaffer: When you say “other jurisdictions,” do you mean in Canada?

Mr. Jacques: Yes, in Canadian provinces.

Senator Jaffer: Which provinces?

Mr. Jacques: I do not know exactly which provinces.

Senator Jaffer: I have never —

Mr. Jacques: Not necessarily 90 days. They could have more or less, depending on the jurisdiction.

Senator Jaffer: Can we defer this clause until that information is provided? I have never seen that.

Senator Nancy Ruth: It is only for emergency provisions.

The Chair: Senators, are we voting on clause 21.

Senator Jaffer: We had agreed that we could defer if we wanted to.

The Chair: I have to get the view of the sponsor of the bill. There are four amendments to clause 21.

Senator Jaffer: Yes, but that is a different one.

The Chair: Is there agreement to defer the government amendment to clause 21?

Senator Nancy Ruth: Will we be deferring the clause?

The Chair: The amendment will be deferred, not the clause.

We can defer the clause, but can we defer the amendment?

Senator Mitchell: We are deferring consideration of the clause to Monday.

Senator Andreychuk: I want to hear that from the chair.

The Chair: We are deferring clause 21 until Monday.

Senator Andreychuk: We are going to defer the entire clause?

The Chair: We have to in order to be able to discuss it. We either vote on this or we defer. There was an agreement earlier that we would defer certain clauses.

Le sénateur Nancy Ruth : Pouvons-nous demander aux représentants du ministère ce qu'ils ont à dire à ce sujet?

La présidente : Pouvez-vous s'il vous plaît, nous faire part de vos commentaires sur l'article 21?

M. Jacques : C'est une situation comparable à celle que l'on trouve dans d'autres juridictions. Comme c'est une situation d'urgence, une limite de temps est imposée. On peut estimer que la situation d'urgence ne devrait pas durer plus de 90 jours. La protection n'est accordée que pour des périodes d'une durée précise.

Le sénateur Jaffer : Quand vous parlez d'autres juridictions, vous voulez dire au Canada?

M. Jacques : Oui, dans les provinces canadiennes.

Le sénateur Jaffer : Dans quelles provinces?

M. Jacques : Je ne sais pas précisément dans lesquelles.

Le sénateur Jaffer : Je n'ai jamais...

M. Jacques : Il ne s'agit pas nécessairement de 90 jours. Cette durée peut être plus longue ou plus courte, selon la juridiction.

Le sénateur Jaffer : Pouvons-nous reporter la discussion de cet article jusqu'à ce que nous obtenions plus d'information? Je n'ai jamais vu ce genre de disposition.

Le sénateur Nancy Ruth : Elle ne touche que les dispositions qui s'appliquent en cas d'urgence.

La présidente : Sénateurs, votons-nous sur l'article 21.

Le sénateur Jaffer : Nous avons convenu que nous pourrions reporter son étude si nous le voulions.

La présidente : Je veux avoir l'avis de la marraine du projet de loi. L'article 21 fait l'objet de quatre propositions d'amendement.

Le sénateur Jaffer : Oui, mais celle-ci est différente.

La présidente : Êtes-vous d'accord pour reporter l'étude de l'amendement du gouvernement à l'article 21?

Le sénateur Nancy Ruth : Allons-nous reporter l'étude de l'article?

La présidente : L'étude de l'amendement, pas de l'article.

Nous pouvons reporter l'étude de l'article, mais pouvons-nous reporter l'étude de l'amendement?

Le sénateur Mitchell : Nous reportons l'étude de l'article à lundi.

Le sénateur Andreychuk : Je veux l'entendre de la bouche de la présidente.

La présidente : Nous reportons l'étude de l'article 21 à lundi prochain.

Le sénateur Andreychuk : Nous allons reporter l'étude de l'ensemble de l'article?

La présidente : Nous le devons pour être en mesure d'en discuter. Ou nous votons, ou nous reportons l'étude. Nous avons convenu précédemment que nous reporterions l'étude de certains articles.

Senator Nancy Ruth: The government has at least two more amendments to clause 21.

The Chair: Shall clause 22 carry, with the amendment?

Adam Thompson, Clerk of the Committee: Has the amendment been moved and adopted?

Senator Nancy Ruth: I move that clause 22 at line 22 on page 16 be amended by adding at the end:

including evidence on the collective interests of the First Nations members on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.

The Chair: Shall clause 22, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Dyck: Does this mean that the collective interests of the First Nations can be ruled upon by a judge?

Mr. Jacques: No, this only says that the evidence presented on the collective interests will be taken into account. The First Nations would have the opportunity to make representations on their collective interests, so the judge is not adjudicating on that specific.

The Chair: We have to adopt the amendment and then the clause. It has already been adopted, so Senator Dyck's question was after the fact.

Now on clause 23, Senator Nancy Ruth.

Senator Nancy Ruth: I move that clause 23(3) on page 17 be amended by adding to the end:

including evidence on the collective interests of the First Nations members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.

It is the same issue.

Senator Dyck: Why are we adding that?

Ms. Paré: Under Bill S-4, before making his or her decision the judge will take into consideration the interest of the children and other things that are listed. First Nations will have an opportunity to make representations with respect to their culture, values and traditions. This added wording is to clarify that included in that process will be evidence with respect to their collective interest in the First Nations member or members. The judge will also take that into consideration, so it is really to bring more certainty and clarification.

Senator Dyck: I am wondering why you are bringing it forth now and not before, and why it was initiated at this particular period in time. Was it because of something one of the witnesses said?

Le sénateur Nancy Ruth : Le gouvernement propose au moins deux autres amendements à l'article 21.

La présidente : L'article 22 est-il adopté, avec l'amendement?

Adam Thompson, greffier du comité : L'amendement a-t-il été présenté et adopté?

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose que l'article 22, à la ligne 22 de la page 16, soit modifié par adjonction à la fin de son texte de ce qui suit :

dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial.

La présidente : L'article 22 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Dyck : Cela signifie-t-il qu'un juge peut avoir à rendre une décision sur les droits collectifs des Premières nations?

M. Jacques : Non. Cela signifie uniquement que les éléments de preuve concernant les droits collectifs qui seront présentés seront pris en compte. La Première nation aura la possibilité de présenter des observations sur ses droits collectifs afin que la décision du juge ne concerne pas cet aspect précis.

La présidente : Nous devons adopter l'amendement, et ensuite l'article. Il a déjà été adopté, ce qui fait que la question du sénateur Dyck a été posée trop tard.

Nous passons maintenant à l'article 23. Sénateur Nancy Ruth, la parole est à vous.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose que l'article 23(3), qui se trouve à la page 17, soit modifié par l'adjonction à la fin de son texte de ce qui suit :

dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial.

C'est la même question.

Le sénateur Dyck : Pourquoi ajouter cela?

Mme Paré : Une fois le projet de loi S-4 devenu loi, avant de rendre sa décision, le juge devra tenir compte des intérêts de l'enfant et des autres éléments qui sont énumérés. Les Premières nations auront l'occasion de présenter des commentaires concernant leur culture, leurs valeurs et leurs traditions. L'ajout de ce texte vise à préciser que les éléments de preuve concernant les intérêts collectifs du membre ou des membres des Premières nations seront pris en compte dans ce processus. Le juge devra également les prendre en compte, ce qui a pour effet de donner plus de certitude et d'apporter des précisions.

Le sénateur Dyck : Je me demande pourquoi vous présentez ce texte additionnel maintenant et ne l'avez pas fait avant, et pourquoi c'est précisément maintenant que vous nous le soumettez. Est-ce lié à un élément précis d'un des témoignages que nous avons entendus.

Ms. Paré: Yes, witnesses spoke about their concerns with respect to ensuring the taking into consideration the collective interest of First Nations.

The Chair: Is it agreed, senators, to adopt the amendment to the motion in clause 23?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Is it agreed that clause 23 shall carry?

Hon. Senators: Agreed.

Shall clause 24 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Senator Nancy Ruth, proposed amendment to clause 25?

Senator Nancy Ruth: Would you read it, please, Mr. Jacques?

Mr. Jacques: Paragraph 25(3)(c) would now read:

The collective interests of First Nations members in their reserve lands and the representations made by the council of the First Nation on whose reserve the family home is situated with respect to the cultural, social and legal context that pertains to the application.

Senator Nancy Ruth: The collective interest is added at the beginning.

Ms. Paré: It is also to bring clarification, because at the beginning subclause 25(3) says:

In making an order under this section, the court shall consider, among other things,

It makes some specific reference to taking into consideration the collective interests of First Nations members in their reserve lands

Senator Jaffer: This clause bothered me at first, but I did not ask for clarification, so I will ask you now. Here the representations are not by the individual, but by council, so a third party would be coming into an issue of a husband and a wife, or a partner, let us say. These would be representations made by the council, right?

Ms. Paré: Yes.

Senator Jaffer: I cannot visualize it. Can you please help me? When would the council be involved, and would the council be involved in every case?

Mr. Jacques: As it stands now, it is provided that the council would receive notice of all applications under this bill except for the first emergency protection, so the judge would grant them their right or give them the opportunity to make representations. It would be at the discretion of the judge when to hear them. Since

Mme Paré: Oui, des témoins ont indiqué qu'ils tenaient à ce qu'on prenne en compte les intérêts collectifs des Premières nations.

La présidente: Convenez-vous, sénateurs, d'adopter la motion sur l'amendement à l'article 23?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 23 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

L'article 24 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: D'accord.

Sénateur Nancy Ruth, nous en venons maintenant à l'amendement proposé à l'article 25?

Le sénateur Nancy Ruth: Pourriez-vous le dire, s'il vous plaît, monsieur Jacques?

M. Jacques: L'alinéa 25(3)c) se lit maintenant comme suit :

notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial présente sur le contexte culturel, social et juridique dans lequel s'inscrit la demande;

Le sénateur Nancy Ruth: La mention des droits collectifs est ajoutée au début.

Mme Paré: Il apporte également des précisions, parce que le début du paragraphe 25(3) dit :

Le tribunal tient compte notamment des facteurs ci-après lorsqu'il statue sur une demande présentée en vertu du présent article :

Il indique avec précision qu'il faut tenir compte des droits collectifs des membres des Premières nations vivant sur leurs terres de réserve.

Le sénateur Jaffer: Cet article m'a préoccupée dès le début, mais je n'ai pas demandé alors de précision, et je vais donc le faire maintenant. Ici, les observations ne sont pas formulées par la personne, mais par un avocat, ce qui revient à dire qu'une tierce partie intervient dans un différend entre un homme et une femme, ou un partenaire. Il y a donc des observations qui sont formulées par un avocat. Est-ce bien cela?

Mme Paré: Oui.

Le sénateur Jaffer: Je ne parviens pas à visualiser la chose. Pouvez-vous m'aider s'il vous plaît. À quel moment l'avocat sera-t-il impliqué? Et le sera-t-il dans tous les cas?

M. Jacques: Dans l'état actuel des choses, l'avocat est informé de toutes les demandes formulées en application de ce projet de loi, sauf dans le cas de la première protection en cas d'urgence, ce qui revient à dire que le juge lui accorde le droit ou la possibilité de faire des observations. C'est par contre au juge qu'il revient de

matters respecting family law are confidential, the judge would probably not have the witnesses appear during the process but at the end of the process before making the order.

The Chair: Senator Nancy Ruth, do you want to finish the amendment?

Senator Nancy Ruth: The addition to paragraph 25(3)(c) gives another criterion to which the court needs to pay attention, and the amendment reads:

the period during which the applicant has habitually resided on the reserve;

Senator Mitchell: Does that mean that if someone has lived there longer, they are treated differently?

Senator Nancy Ruth: You would have to ask the judge. I have no idea.

Mr. Jacques: That would be a consideration that would be taken into account, among other things.

Senator Mitchell: We do not specify all the other things, though, such as number of children, age of children and proximity of schools.

Mr. Jacques: All these considerations are listed in that section, including best interests of children and all kinds of circumstances, but this is among other things. The emphasis is put on those that are here so the judge can take into consideration anything that would be presented to him.

Senator Mitchell: Where did this come from?

Senator Nancy Ruth: The amendment, as I understand it, responds to the comments of AFN, NWAC, the Federation of Saskatchewan Indians, the Anishinabek nation, the Association of Iroquois and Allied Indians, the chiefs from Ontario and other individuals. Many of them said it. The amount of time the person has been in the home has to count. It was put in as a response to their testimony.

Senator Jaffer: Does that mean that if a woman has been forced out of the reserve for some time, then she may have difficulty coming back if we put that as an requirement under this act? It is so new, and I am thinking aloud.

Senator Nancy Ruth: I do not think that is why it was put in.

Senator Andreychuk: She is obviously no longer in danger, and she has moved on. It may be unfair. You cannot take the AFN submission and say we like some of the things they say and dislike others. They are talking about taking into account someone who has moved into a place and whether they have made it their home and been part of that community for some time. That is what the judge will then address.

Senator Jaffer: Can I finish my thought?

décider quand les entendre. Comme les questions concernant le droit de la famille sont confidentielles, il est probable que le juge n'appellera pas les témoins à comparaître pendant le processus, mais à la fin de celui-ci, avant de rendre sa décision.

La présidente : Sénateur Nancy Ruth, voulez-vous en terminer avec cet amendement?

Le sénateur Nancy Ruth : Cette adjonction à l'alinéa 25(3)c) impose au tribunal de tenir compte d'un autre critère. Cet amendement se lit comme suit :

la période pendant laquelle le survivant a habituellement résidé dans la réserve;

Le sénateur Mitchell : Cela signifie-t-il que si une personne y a vécu plus longtemps, elle sera traitée de façon différente?

Le sénateur Nancy Ruth : Vous devrez le demander au juge. Je n'en ai aucune idée.

M. Jacques : Ce serait une autre considération à prendre en compte, parmi d'autres.

Le sénateur Mitchell : Nous n'énumérons pas tous les autres éléments, par exemple le nombre d'enfants, leur âge et la proximité des écoles.

M. Jacques : Toutes ces considérations sont énumérées dans cet article, y compris le meilleur intérêt des enfants et tous les types de circonstances, mais ce n'est pas une énumération exhaustive. Ce sont ceux-ci qui sont mis de l'avant pour permettre au juge de prendre en compte tous les éléments qui lui seront exposés.

Le sénateur Mitchell : D'où cela vient-il?

Le sénateur Nancy Ruth : À ce que je crois savoir, cet amendement fait suite aux commentaires de l'APN, de l'AFAC, de la Fédération of Saskatchewan Indians Nations, de la nation Anishinabek, de l'Association of Iroquois and Allied Indians, des chefs de l'Ontario et d'autres personnes. Beaucoup d'entre eux l'ont demandé. La durée de la période pendant laquelle la personne a résidé dans la réserve doit être prise en compte. Cet amendement fait suite à leurs témoignages.

Le sénateur Jaffer : Cela signifie-t-il que si une femme a été contrainte de partir de la réserve pendant un certain temps, elle pourrait éprouver de la difficulté à y revenir si nous inscrivons cette exigence dans la loi? C'est une telle nouveauté. Je pense tout haut.

Le sénateur Nancy Ruth : Je ne pense pas que cela ait été ajouté pour cette raison.

Le sénateur Andreychuk : Cette femme n'est bien évidemment plus en danger, et elle est allée de l'avant. Cela pourrait être injuste. Vous ne pouvez pas, à votre gré, retenir les passages de l'exposé de l'APN qui vous conviennent et rejeter les autres. Il s'agit de prendre en compte une personne qui a déménagé à un endroit, devenu son lieu de résidence, et qui a appartenu à cette communauté pendant un certain temps. C'est précisément sur cette question que le juge devra trancher.

Le sénateur Jaffer : Puis-je finir de dire ce que je pense?

The Chair: We have a bell ringing, Senator Jaffer. Do you want to keep on this motion?

Senator Jaffer: I was speaking on this. My challenge is that this is not for an emergency order. It is for an exclusive occupation order. If a woman has been, say for two years now, living away and not living on the reserve, this amendment can work against this person, and I have a concern about that. I need more explanation.

Senator Nancy Ruth: If she was off-reserve and prepared to go back, that would be part of the submission to the court.

Senator Brazeau: Her children go back to school on the reserve.

Senator Nancy Ruth: Can we finish this one and leave the rest? I am down at line 31, paragraph (e). The amendment would add:

modation that is situated on the reserve;

The amended clause would read:

the availability of other, suitable accommodation that is situated on the reserve as the family home;

The word "same" has been removed, so it is just an English thing.

Senator Jaffer: No, it is not. You are taking out the word "same" so the children would be removed from this reserve to go into another reserve.

Senator Nancy Ruth: No, the reserve is the family home.

The Chair: Are we in favour of the amendments to clause 25?

Senator Nancy Ruth: The three amendments.

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the clause carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: On behalf of the committee, I thank Ms. Paré and Mr. Jacques for coming and for your time today.

We will resume at four o'clock Monday for the completion of the clause-by-clause review.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Monday, June 14, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, met this day at 4 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

La présidente : Nous entendons la sonnerie d'appel au vote, sénateur Jaffer. Voulez-vous poursuivre sur cette motion?

Le sénateur Jaffer : C'est ce dont je parlais. Ce qui me pose problème est que cela ne s'applique pas dans le cas d'une ordonnance en situation d'urgence. C'est pour un cas d'ordonnance d'occupation exclusive. Si une femme a vécu, disons pendant deux ans, à l'extérieur de la réserve, cet amendement peut s'appliquer à son détriment et c'est ce qui m'inquiète. J'ai besoin de plus d'explications.

Le sénateur Nancy Ruth : Si elle résidait hors réserve et est prête à y revenir, cela pourrait faire partie des arguments qu'elle soumettrait au tribunal.

Le sénateur Brazeau : Ses enfants retournent à l'école sur la réserve.

Le sénateur Nancy Ruth : Puis-je en finir avec cet amendement et laisser le reste de côté? Je suis rendue à la ligne 31, alinéa e) de la version anglaise. L'amendement ajouterait, aux lignes 28 et 29, le texte qui suit :

modation that is situated on the reserve;

L'article modifié se lirait comme suit :

the availability of other, suitable accommodation that is situated on the reserve as the family home

C'est une modification qui ne touche que l'anglais puisque le mot « same » a été retiré.

Le sénateur Jaffer : Non. Ce n'est pas le cas. Vous retirez le mot « same », ce qui aura pour effet de permettre de retirer les enfants de cette réserve pour les amener dans une autre.

Le sénateur Nancy Ruth : Non, la réserve est le foyer familial.

La présidente : Êtes-vous en faveur des amendements à l'article 25?

Le sénateur Nancy Ruth : Les trois amendements.

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Au nom du comité, je remercie Mme Paré et M. Jacques d'être venus aujourd'hui et du temps qu'ils nous ont consacré.

Nous reprendrons nos travaux lundi à 16 heures pour conclure l'étude article par article.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le lundi 14 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne auquel a été déferé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situés dans ces réserves, se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour en faire l'examen article par article.

Senator Janis G. Johnson (*Chair*) in the chair.

[English]

The Chair: We will continue our clause-by-clause consideration of Bill S-4.

We resume consideration at clause 21, which we deferred until today. Senator Jaffer will propose an amendment.

Senator Jaffer: I propose an amendment, which was circulated, to replace lines 35 and 36 with:

On an *ex parte* application by a spouse or common-law partner, whether or not that person is a First Nation member or an Indian, a designated judge of the province in which the family home is situated may . . .

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Nancy Ruth: No.

The Chair: The motion is defeated.

Senator Nancy Ruth will propose a second amendment.

Senator Nancy Ruth: To clause 21? Leave it as standing. What are you asking me?

The Chair: We have four amendments that were deferred from last week. We have clause 21, pages 12, 13 and 14.

Senator Nancy Ruth: I propose an amendment to Clause 21, lines 35 and 36 on page 12 as follows:

On *ex parte* application by a spouse or common-law partner, a designated judge of the province in which the family home is situated may

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

Senator Jaffer will propose a third amendment.

Senator Jaffer: Also in clause 21, I propose another amendment on page 12, by replacing line 37 with the following:

make an order for a period of up to 180 days that

I would like the committee to consider amending the 90 days to 180 days, to take into consideration where people may live and how hard it may be to return to court. It would still be at the discretion of the judge, but the order could be for up to 180 days.

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Andreychuk: No.

The Chair: Motion defeated.

Le sénateur Janis G. Johnson (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Nous poursuivons l'étude article par article du projet de loi S-4.

Nous reprenons à l'article 21, dont nous avons reporté l'étude à aujourd'hui. Le sénateur Jaffer proposera un amendement.

Le sénateur Jaffer : Je propose un amendement, dont le texte a circulé, pour remplacer la ligne 30 comme suit :

conjoint de fait, qu'il soit ou non membre d'une première nation ou Indien, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux [...]

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Le sénateur Nancy Ruth : Non.

La présidente : La motion est rejetée.

Le sénateur Nancy Ruth proposera un deuxième amendement.

Le sénateur Nancy Ruth : À l'article 21? N'y touchez pas. Que me demandez-vous?

La présidente : Quatre amendements sont reportés de la semaine dernière. Ils concernent l'article 21, aux pages 12, 13 et 14.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose un amendement à l'article 21, page 12, ligne 30, comme suit :

conjoint de fait, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : La motion est adoptée.

Le sénateur Jaffer proposera un troisième amendement.

Le sénateur Jaffer : Également à l'article 21, je propose un autre amendement, à la page 12, qui consiste à substituer aux lignes 32 et 33 ce qui suit :

— dont la durée maximale est de cent quatre-vingts jours — qui contient une ou plusieurs des

Pour le remplacement de 90 jours par 180 jours, j'aimerais que le comité tienne compte de l'endroit où peuvent vivre ces personnes et des difficultés que peut représenter pour elles le fait de se présenter à nouveau devant le tribunal. Le juge conserve son pouvoir discrétionnaire, mais la durée maximale de l'ordonnance pourrait être de 180 jours.

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Le sénateur Andreychuk : Non.

La présidente : La motion est rejetée.

Senator Nancy Ruth will propose a fourth amendment.

Senator Nancy Ruth: Clause 21 is amended by replacing line 14 on page 13 with the following:

the designated judge granted in accordance with the regulations.

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

Senator Nancy Ruth will propose a fifth amendment.

Senator Nancy Ruth: I propose that Clause 21, be amended by replacing line 34 on page 13 with the following:

interest or right in or to the family home;

the period during which the applicant has habitually resided on the reserve; and

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Senator Nancy Ruth will propose a sixth amendment.

Senator Nancy Ruth: I propose that Clause 21 be amended by replacing line 42 on page 14 with the following:

(6) either directly or, if authorized by the court in the province in which the designated judge has jurisdiction, by substituted service in the manner, under the circumstances and on the conditions prescribed by regulation. The peace officer shall inform the applicant as soon as

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Jaffer: I challenge this. If you recall, I asked for regulations. This is saying as per "regulations." We have not seen those regulations. I understand those regulations will not be shared with us. We received a note to say the regulations have not been shown to the people. We are voting on something when we do not even know what will be in the regulations.

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, Indian and Northern Affairs Canada: We provided draft regulations to the committee.

The Chair: Yes, you have.

Senator Jaffer: The note I received was that the regulations could not be shared because they had not yet been shown to the Aboriginal people with whom you are dealing.

I have not seen the regulations. May I have a copy?

Ms. Paré: Yes, we are pleased to give you copies of the proposed draft regulations. The committee asked if we had draft regulations. We were pleased to share them with the committee.

Le sénateur Nancy Ruth proposera un quatrième amendement.

Le sénateur Nancy Ruth : L'article 21 est modifié à la page 13, par remplacement de la ligne 14 par ce qui suit :

désigné accordée conformément aux règlements

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : La motion est adoptée.

Le sénateur Nancy Ruth proposera un cinquième amendement.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose de modifier l'article 21, page 13, par ajout, après la ligne 34, de ce qui suit :

e.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve;

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le sénateur Nancy Ruth proposera un sixième amendement.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose de modifier l'article 21 par substitution à la ligne 44, page 14, de ce qui suit :

graphe (6) soit directement, soit, si le tribunal de la province où le juge désigné a compétence l'autorise, par signification indirecte dans les circonstances, de la manière et aux conditions prévues par règlement; dès qu'il fait la signification, il en

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Le sénateur Jaffer : Je la conteste. Si vous vous rappelez, j'ai demandé à voir le texte du règlement. Dans cette motion, on renvoie au règlement. Nous n'en avons pas vu le texte. Si je comprends bien, on ne nous le communiquera pas. Nous avons reçu une note selon laquelle il ne sera pas divulgué. Nous devons nous prononcer sans même connaître la teneur du règlement.

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires indiennes et du Nord Canada : Nous avons communiqué le projet de règlement au comité.

La présidente : En effet.

Le sénateur Jaffer : La note que j'ai reçue mentionnait que le règlement ne pouvait pas être communiqué parce qu'on ne l'avait pas encore montré au peuple autochtone avec qui vous discutez.

Je n'ai pas vu le règlement. Puis-je en avoir un exemplaire?

Mme Paré : Oui, nous sommes heureux de vous en remettre des exemplaires. Le comité nous a demandé si nous avions un projet de règlement. Nous avons été heureux de le lui communiquer.

The intention is to engage with provinces on the draft regulations and ask for feedback, then to engage with Aboriginal organizations.

Senator Jaffer: This was not given to us. I can assure you that we did not receive this. This is the first time I have seen this. I know this file well. The note I received — I am looking for it — was that we could not see them.

Karl Jacques, Senior Counsel, Department of Justice Canada: This is a side-by-side copy. That is my own copy. The copies provided were one language on each set of documents.

The Chair: It is my understanding that these regulations are usually available after we finish our work?

Senator Andreychuk: In many committees, we often ask for them and, if it is possible, we receive them. Otherwise, we have a Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. We have often asked informally of the department that they keep us apprised of the regulations so that we can comment on them and be further involved in their development.

I understood that to be what we were doing in this case. We know a consultation process must take place. The first drafts have been seen, and we will continue to monitor.

The Chair: That is my information as well.

Senator Jaffer: Regarding my request for a copy of draft regulations, the answer was that the draft regulations have not been shared with the First Nations or provinces. There is no draft attached to this memo. This is what I received.

Ms. Paré: They are mentioned as an annex.

Senator Jaffer: The annex is not the whole regulation. We did not receive them. Anyway, let us move on.

The Chair: Other members received the draft regulations, Senator Jaffer. It is unfortunate you did not. It was all given to us in a separate file.

Is it agreed to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 21, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: We will resume discussions on clause 26.

Senator Nancy Ruth: I propose that Clause 26, be amended by replacing line 9 on page 21 with the following:

(d) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Nous voulons le communiquer aux provinces, demander leurs impressions, puis contacter les organismes autochtones.

Le sénateur Jaffer : On ne nous l'a pas remis. Je vous assure que nous ne l'avons pas reçu. C'est la première fois que je le vois. Je connais bien le dossier. La note que j'ai reçue — je la cherche — disait que nous ne pouvions pas en prendre connaissance.

Karl Jacques, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada : Voici un exemplaire montrant la traduction en regard. C'est le mien. Les exemplaires fournis étaient unilingues.

La présidente : D'après ce que j'ai compris, on peut habituellement mettre la main sur ces règlements après avoir terminé son travail?

Le sénateur Andreychuk : Dans beaucoup de comités, nous en faisons souvent la demande et, si c'est possible, on nous les communique. Sinon, il y a le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Nous avons souvent demandé, de façon officieuse, que les ministères nous tiennent informés de leurs règlements pour que nous puissions les commenter et participer plus activement à leur élaboration.

Je pensais que c'est ce que nous ferions dans le cas qui nous occupe. Nous savons que des consultations doivent avoir lieu. Nous avons vu les premières ébauches, et nous continuerons de le surveiller très étroitement.

La présidente : C'est l'information que je possède également.

Le sénateur Jaffer : Concernant ma demande d'un exemplaire de l'ébauche de règlement, la réponse que j'ai reçue était que le projet de règlement n'avait pas été communiqué aux Premières nations ni aux provinces. Aucun règlement n'est annexé à cette note. C'est ce que j'ai reçu.

Mme Paré : Il est mentionné comme annexe à la note.

Le sénateur Jaffer : L'annexe n'était pas la version intégrale du règlement. Nous ne l'avons pas reçu. De toute manière, poursuivons.

La présidente : Sénateur Jaffer, d'autres membres ont reçu le projet de règlement. C'est malheureux pour vous. Nous l'avons reçu dans un dossier distinct.

Êtes-vous d'accord pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 21 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Reprenons les discussions sur l'article 26.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose que l'article 26 soit modifié par substitution, à la ligne 8, page 21, de ce qui suit :

d) les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

The Chair: On clause 26. Senator Jaffer, do you have an amendment.

Senator Jaffer: I have an amendment to clause 26, page 20. I move that lines 32 and 33 be replaced with the following:

survivor who is a member of the First Nation on whose reserve the family home is situated, order that the

This is so we do not have a non-Aboriginal person get interest in the reserve. That is the reason for this amendment.

Senator Andreychuk: Could you read how you would have it read?

Senator Jaffer: Certainly. It is at the beginning of clause 26:

A court may, on application by a survivor who is a member of the First Nation on whose reserve the family home is situated, order that the . . .

We would remove the words "whether or not that person is a First Nation member or an Indian." Those words would create rights for non-Aboriginal persons on reserves. I respectfully suggest that is not what we are looking at. Therefore, I am suggesting this amendment.

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion? Do you want further discussion?

Senator Nancy Ruth: I would like to hear what it would mean.

Mr. Jacques: This amendment would change what the legislation says. It provides the right to both member and non-member survivors to make an application for exclusive occupation. The difference is that clause 25 deals with the orders for application in case of breakdown of marriage. Clause 26 is in case of death. That would be a distinction that would be created.

The Chair: Honourable senators, do we agree with the motion?

Some Hon. Senators: No.

The Chair: The motion is defeated. Shall clause 26, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 27 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 28 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 29 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 30 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Nancy Ruth: I have an amendment to clause 31 on page 23, lines 29 to 32.

La présidente : Article 26. Sénateur Jaffer, avez-vous un amendement à proposer?

Le sénateur Jaffer : J'ai un amendement pour l'article 26, page 20. Je propose de substituer aux lignes 30 à 32 ce qui suit

« 26. (1) Sur demande du survivant membre de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial, le tribunal peut, par ordonnance, lui ».

Cet amendement vise à empêcher un non-Autochtone d'obtenir un intérêt sur la réserve. C'est sa raison d'être.

Le sénateur Andreychuk : Pourriez-vous lire le passage ainsi modifié?

Le sénateur Jaffer : Bien sûr. C'est au début de l'article 26 :

Sur demande du survivant membre de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial, le tribunal peut, par ordonnance, lui.

On supprime donc le passage « qu'il soit ou non membre d'une première nation ou Indien », qui instituerait des droits sur les réserves pour les non-Autochtones. Bien respectueusement, je prétends que ce n'est pas l'objectif que nous visons. C'est pourquoi je propose cet amendement.

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion? Voulez-vous en discuter davantage?

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais qu'on me l'explique.

M. Jacques : Cet amendement modifie ce que dit le projet de loi. Il accorde aux survivants, qu'ils soient ou non membres d'une Première nation la possibilité de demander le droit exclusif d'occuper le foyer familial. La différence est que l'article 25 porte sur les ordonnances en réponse à une demande consécutive à la dissolution du mariage, tandis que l'article 26 vise l'ordonnance en cas de décès. On établirait cette distinction.

Le président : Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord avec la motion?

Des voix : Non.

La présidente : La motion est rejetée. L'article 26 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 27 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 28 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 29 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 30 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose un amendement pour l'article 31, page 23, aux lignes 35 à 37. Il se lit comme suit :

occupation of the family home to a spouse, common-law partner or survivor who is not a lessee under the lease for the family home, the spouse, common-law partner or survivor is bound by the lease

The Chair: Do honourable senators agree to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 31, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 32 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 33 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 34 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 35 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 36 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 37 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 38 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 39 carry, senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 40 carry?

Senator Jaffer: May I suggest that clauses 40 through 50 be carried?

The Chair: Is there agreement, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: In amendment, Senator Nancy Ruth will propose a new clause.

Senator Nancy Ruth: After clause 50 on page 40, line 12, I move the addition of clause 50.1. There are two parts. Clause 50.1 reads:

(1) An order made under this Act in a divorce proceeding as defined in subsection 2(1) of the *Divorce Act* is deemed, for the purpose of section 21 of that Act, to be an order made under that Act.

(2) Any other order made under this Act, except under any of sections 21 to 24, may be appealed to the court exercising appellate jurisdiction over the court that made the order.

époux, conjoint de fait survivant qui n'est pas partie au bail visant le foyer familial, cet époux, conjoint de fait ou survivant est lié par le bail pendant la

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 31 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 32 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 33 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 34 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 35 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 36 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 37 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 38 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 39 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 40 est-il adopté?

Le sénateur Jaffer : Puis-je proposer l'adoption des articles 40 à 50?

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le sénateur Nancy Ruth propose l'adoption d'un nouvel article.

Le sénateur Nancy Ruth : Après l'article 50, à la page 40, je propose d'ajouter après la ligne 12, l'article 50.1, qui comporte deux paragraphes. Cet article se lit comme suit :

(1) Toute ordonnance rendue en vertu de la présente loi dans le cadre d'une action en divorce au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur le divorce* est réputée, pour l'application de l'article 21 de cette loi, être une ordonnance rendue en application de cette loi.

(2) Il peut être interjeté appel de toute autre ordonnance rendue en vertu de la présente loi — exception faite des articles 21 à 24 — devant le tribunal qui connaît des appels formés contre les décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance.

The provision deals with the right of appeal in divorce proceedings.

Senator Kochhar: Are you adding a subclause?

Senator Nancy Ruth: It is a whole new clause.

Senator Kochhar: To 50(a) and 50(b)?

Senator Nancy Ruth: Well, it is 50.1(1) and 50.1(20).

Senator Kochhar: You already have 50(1) and 50(2).

Senator Nancy Ruth: It is clause 50.1(1).

Senator Jaffer: I do not understand. Could I have an explanation as to why the rights of appeal do not apply to those provisions?

Mr. Jacques: Appeal rights have to be mentioned, usually. Therefore, this had to be specified. It says, when an order is made in the divorce proceedings, the appeal would be made under the Divorce Act, as if the divorce were appealed. This is what subsection 1 does. Subsection (2) says that in any other case where there is not a divorce proceeding, the appeals for orders would be made to a competent court.

The Chair: Thank you, Mr. Jacques. Honourable senators, do we want to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 51 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 52 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 53?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 54?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 55?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 56?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: We have an amendment to clause 57.

Senator Nancy Ruth: I move that clause 57 on page 43, be amended by replacing line 6 with the following:

ings under this Act and prescribing anything that by this Act is to be prescribed.

It is at the end of the subclause.

Senator Andreychuk: Are you amending subclause 57 (1) or (2), or adding to it?

Cette disposition concerne le droit d'appel dans le cadre d'une action en divorce.

Le sénateur Kochhar : S'agit-il de l'ajout d'un paragraphe?

Le sénateur Nancy Ruth : C'est l'ajout de tout un article.

Le sénateur Kochhar : Aux alinéas 50a) et 50b)?

Le sénateur Nancy Ruth : Il s'agit des paragraphes 50.1(1) et 50.1(20).

Le sénateur Kochhar : Les paragraphes 50(1) et 50(2) existent déjà.

Le sénateur Nancy Ruth : Il s'agit du paragraphe 50.1(1).

Le sénateur Jaffer : Je ne comprends pas. Peut-on m'expliquer pourquoi le droit d'appel ne s'applique pas aux articles énumérés?

M. Jacques : Habituellement, il faut mentionner le droit d'appel. C'était donc une précision à apporter. D'après l'amendement, lorsqu'une ordonnance est rendue dans le cadre d'une action en divorce, on peut interjeter appel en vertu de la Loi sur le divorce, comme si on faisait appel du divorce. C'est l'objet du paragraphe 1. D'après le paragraphe (2), on peut, dans tout autre cas où il n'y a pas d'action en divorce, interjeter appel des ordonnances devant un tribunal compétent.

La présidente : Merci, monsieur Jacques. Honorables sénateurs, voulez-vous adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 51 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 52 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 53?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 54?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 55?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 56?

Des voix : D'accord.

La présidente : Nous avons un amendement pour l'article 57.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose de modifier l'article 57, à la page 43, par substitution, à la ligne 6, de ce qui suit :

présente loi et en vue de prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par celle-ci.

C'est à la fin du paragraphe.

Le sénateur Andreychuk : Est-ce une modification au paragraphe 57(1) ou au paragraphe 57(2) ou bien, encore, est-ce un ajout à l'un de ces paragraphes?

Senator Nancy Ruth: I am adding to the end of subclause 57(1).

The Chair: You are replacing line 6 on page 43?

Senator Nancy Ruth: I am adding it on the end.

The Chair: Do members agree to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 57 carry, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 58. Do we have that in front of us? Is it carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 59 and 60? Then Senator Jaffer will propose an amendment.

Senator Jaffer: I have an amendment to clause 60 on page 44 that would replace lines 27 to 30 with the following:

This Act comes into force on the day that is three years after the day on which it receives royal assent.

This amendment was requested by Senator Dyck, who, unfortunately, is attending a meeting of the Social Affairs Committee.

She feels — and I agree with her — that most legislation of this kind has this transition period, and it would help here, as many of the provisions are not in place. For example, the resources for the centre are not in place. Thus, we propose that there be a three-year transition period.

The Chair: Are there any further comments? Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Brazeau: No.

The Chair: The motion is defeated.

Senator Jaffer, you have a new clause to propose.

Senator Jaffer: Yes, I have another clause. It is a non-derogation clause, which is often used in this kind of legislation. I would like to add to clause 2, page 5 after line 17 the following:

2.1 For greater certainty, nothing in this Act shall be construed as to abrogate or derogate from any existing Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

I would like to add that derogation clause.

The Chair: Are there any comments?

Senator Mitchell: I support the amendment, particularly because it is one of those clauses, first, for which there is all kinds of precedent; and second, the Conservative government has not for a moment suggested that it wishes to abrogate any existing right. The amendment is simply a useful boilerplate to ensure they are cognizant of that commitment, and it gives at least some sense of security to Aboriginal peoples.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ajoute la modification à la fin du paragraphe 57(1).

La présidente : Vous remplacez la ligne 6 de la page 43?

Le sénateur Nancy Ruth : J'ajoute le texte à la fin.

La présidente : Est-ce que les membres sont d'accord pour adopter la motion?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 57 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Article 58. Y sommes-nous? Est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Articles 59 et 60? Le sénateur Jaffer propose un amendement.

Le sénateur Jaffer : J'ai un amendement pour l'article 60, à la page 44, qui consiste à substituer aux lignes 31 à 34 ce qui suit :

60. La présente loi entre en vigueur trois ans après la date de sa sanction.

Cet amendement a été demandé par le sénateur Dyck, qui, malheureusement, assiste à une réunion du Comité des affaires sociales.

Elle estime — et je suis d'accord avec elle — que la plupart des lois de ce type sont assorties de cette période de transition. Cette période serait utile, car beaucoup de dispositions ne sont pas prêtes à être appliquées. Par exemple, les ressources destinées au centre ne sont pas en place. C'est pourquoi nous proposons cette transition de trois ans.

La présidente : Y a-t-il d'autres observations? Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Le sénateur Brazeau : Non.

La présidente : La motion est rejetée.

Sénateur Jaffer, vous avez un nouvel article à proposer.

Le sénateur Jaffer : Oui, en effet. C'est une disposition de non-dérogation, souvent utilisée dans ce type de loi. J'aimerais ajouter à l'article 2, page 5, après la ligne 18, ce qui suit :

2.1 Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

J'aimerais ajouter cette disposition de dérogation.

La présidente : Quelqu'un aimerait-il faire des observations?

Le sénateur Mitchell : J'appuie l'amendement. Premièrement, il en existe toutes sortes de précédents; deuxièmement, le gouvernement conservateur n'a jamais, ne serait-ce un instant, laissé entendre qu'il souhaitait abroger des droits existants. L'amendement est une formule utile qui rappelle cet engagement et qui, à tout le moins, sécurise les peuples autochtones.

If the government is serious about what it is saying, it would lose nothing by accepting this amendment. However, it gives something to Aboriginal peoples, who clearly are concerned that our vision of individual rights would be imposed on their collective rights.

The Chair: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Andreychuk: I am just curious, Senator Jaffer. We are talking about marital interests on reserve. It is a bit like when we women started to fight for our rights. I understood this to be the same situation.

Much of the argument and discussion was around whether section 35 of the Charter or the gender equality sections would trump. I understood it was a balance. If you put in this provision, the bill will say that if there is any question of competing rights, even in the customary, section 35 will prevail. Is that what you are saying?

Senator Jaffer: We are creating rights here for non-Aboriginal people on reserves, and I am anxious to ensure that we do not give away any of the rights of Aboriginal people. Therefore, I am suggesting this amendment to ensure we protect the rights that already exist for all Aboriginal people.

Senator Andreychuk: That is why the government has introduced its amendments, to ensure that the rights of property in particular and existing rights under the community are fully taken into account. That balance will be lost if we accept your amendment. Therefore, I have great concern as to whether this act will accomplish what it should.

Senator Jaffer: After discussion, we have agreed to put collective rights back into this bill. I think this provision will further ensure that the rights of Aboriginal people, as a whole people, are not abrogated or taken away because we have created rights for non-members on reserve.

Senator Mitchell: I am certainly interested in the senator's argument. Surely, she would accept this observation — that while you have made an effort to check off each of the rights in the bill where Aboriginal people might be affronted or not adequately taken care of, you cannot do that comprehensively. You cannot know where those rights might be eroded, given the course of litigation and the way these things go.

If you made all those amendments with a view to ensuring Aboriginal rights were not offended, why not go one step further and ensure, with this blanket clause, that there is no question that it could occur?

Senator Andreychuk: That there is "no question that it could occur" when it should not occur will be in the hands of the First Nations authorities to craft their plan accordingly. However, the bill takes into account marital property. By making this amendment, you could throw the entire intent of the bill into question.

Senator Mitchell: Could you explain that? I do not see how that possibly could be the case.

Si le gouvernement est sérieux, il ne perd rien à l'accepter. Toutefois, l'amendement rassure les peuples autochtones qui, manifestement, craignent que nous ne leur imposions notre vision des droits individuels, aux dépens de leurs droits collectifs.

La présidente : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion?

Le sénateur Andreychuk : Je suis simplement curieuse, sénateur Jaffer. Nous parlons d'intérêts matrimoniaux sur la réserve. C'est un peu comme lorsque nous, les femmes, avons commencé à nous battre pour affirmer nos droits. J'ai eu l'impression de revivre cette situation.

Une grande partie de la discussion et des arguments a concerné la préséance de l'article 35 de la Charte des droits ou des articles concernant l'égalité des sexes. Pour moi, c'était une question d'équilibre. Cette disposition équivaut à accorder la préséance à l'article 35, pour départager des droits concurrents, même dans le coutumier. Êtes-vous de cet avis?

Le sénateur Jaffer : Nous instituons ici des droits pour le peuple non autochtone sur les réserves, et je tiens à m'assurer que nous n'abandonnons aucun des droits du peuple autochtone. Cet amendement que je propose vise à assurer la protection des droits dont jouit déjà tout le peuple autochtone.

Le sénateur Andreychuk : C'est pourquoi le gouvernement a proposé ses amendements, pour assurer la prise en considération des droits de propriété, en particulier, et des droits existants, en général, de la collectivité. Je crains énormément que votre amendement ne menace cet équilibre et, par conséquent, que les objectifs que se donne le projet de loi ne soient pas atteints.

Le sénateur Jaffer : Après en avoir discuté, nous avons convenu de remettre les droits collectifs dans ce projet de loi. Je crois que cette disposition assurera davantage la pérennité des droits du peuple autochtone, considéré comme un tout, parce que nous aurons créé des droits pour les non-membres sur la réserve.

Le sénateur Mitchell : Je suis bien sûr intéressé à l'argument du sénateur. N'est-ce pas qu'elle sera sensible à l'impossibilité, en dépit de tous les efforts qu'on y mettrait, de tenir pleinement compte de chacun des droits du peuple autochtone qui, dans le projet de loi, pourrait être menacé ou négligé. L'évolution du droit et de la jurisprudence ne permet pas de savoir lesquels de ces droits pourraient subir une érosion.

Si tous ces amendements visent à éviter que les droits des Autochtones soient bafoués, pourquoi ne pas franchir un pas de plus et, grâce à une disposition générale, interdire qu'ils le soient?

Le sénateur Andreychuk : Cette interdiction, ce sera aux autorités des Premières nations d'en décider, lorsqu'elles élaboreront leur plan en conséquence. Comme, toutefois, le projet de loi tient compte de la propriété matrimoniale, votre amendement en remet en question tout le sens.

Le sénateur Mitchell : J'aimerais que vous m'expliquiez. Je ne vois pas.

Are you saying that by putting in this clause to protect the rights of Aboriginal people from abrogation, you are throwing into question the entire bill? Does that not make our case?

Senator Andreychuk: No, quite the opposite. The bill says that the First Nations shall determine marital property according to their customs, et cetera. If they do not do it, there is a prescriptive format for the interim or for otherwise. That is an assurance for children particularly, and I am more worried about that aspect at this point. That is the essence of the bill, to deal with domestic violence, provide some protection for children and the partner or spouse who is not the cause of the violence.

I want to keep it intact. I want community rights intact. That is why all the amendments to various provisions in the bill were necessary. If you can show me where we missed one, I would be prepared to put a further amendment.

Senator Mitchell: I would not presume that I or anyone else can anticipate all of them. That is why we would like to have this provision.

Senator Andreychuk: That is not what your non-derogation clause does.

Senator Mitchell: We would like to make sure. Your further point is that somehow Aboriginal peoples will be making the legislation, so why would they abrogate their own rights. The fact of the matter is that these very same people are asking us to put in this kind of clause. They are suspicious of this bill.

Senator Andreychuk: I would like to know who asked you to put it in, other than our witnesses. What I am concerned about is you are tying the hands of the First Nations to put in the kind of system that they believe is in the best interests of their members.

Senator Mitchell: Those very same people are asking for this clause, so they must not have quite the confidence in this bill. They have not split this bill between the federal government's role, its application of what you say is an interim arrangement — which will go on for another 100 years because they will not have the capacity to do their own bills — and what you say is their obligation. Even if you are not worried about the obligation of Aboriginal peoples and their leaders and their role here, there is still this other side of the bill, which they are clearly concerned about, and I would argue you should be as well.

Your argument is also shifting. You have gone to protecting children. Are you saying you have to abrogate rights to protect children?

Senator Andreychuk: I am saying I want a balance of the rights under the Charter, period.

Senator Mitchell: Okay, that needs definition. Finally, you mentioned family violence. Senator Nancy Ruth said that this bill has nothing to do with family violence, but family violence keeps

Êtes-vous en train de dire que cet article, qui vise à protéger les droits du peuple autochtone, remet en question tout le projet de loi? N'apportez-vous pas ainsi de l'eau à notre moulin?

Le sénateur Andreychuk : Non, tout au contraire. Selon le projet de loi, les Premières nations déterminent les biens matrimoniaux d'après leurs coutumes, et cetera. Si elles ne le font pas, une formule prescriptive est prévue à titre provisoire ou autrement. C'est une assurance pour les enfants, notamment, et, actuellement, cet aspect m'inquiète davantage. Essentiellement, le projet de loi s'attaque à la violence domestique, il accorde une protection aux enfants ainsi qu'au partenaire ou au conjoint qui n'est pas l'instigateur de la violence.

Je tiens au maintien de cet aspect. Je tiens à ce que les droits collectifs restent intacts. D'où la nécessité de tous les amendements apportés aux diverses dispositions du projet de loi. Si nous avons oublié quelque chose, mettez le doigt dessus; je suis prête à proposer un autre amendement.

Le sénateur Mitchell : Je n'oserais présumer que je pourrais ou que quelqu'un d'autre pourrait prévoir tous les cas. C'est pourquoi nous tenons à cette disposition.

Le sénateur Andreychuk : Votre disposition de non-dérogation n'a pas cet effet.

Le sénateur Mitchell : Nous aimerions nous en assurer. Vous apportez ensuite l'argument selon lequel, en quelque sorte, les peuples autochtones légiféreront. Pourquoi donc abrogeraient-ils leurs propres droits? Le fait est que c'est eux qui nous demandent ce type de disposition. Ils se méfient du projet de loi.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais savoir qui d'autre que nos témoins vous a demandé cette disposition. Vous liez les mains aux Premières nations, je le crains, pour qu'elles adoptent le type de système qu'elles croient le mieux correspondre aux intérêts de leurs membres.

Le sénateur Mitchell : Elles-mêmes réclament cette disposition. Elles ne doivent donc pas faire entièrement confiance au projet de loi. Elles n'ont pas subdivisé ses disposition entre celles qui concernent le rôle fédéral, son application de ce que vous appelez une disposition provisoire — qui restera en vigueur encore 100 ans parce que ces nations n'auront pas la capacité de promulguer leurs propres projets de loi — et ce que vous appelez leur obligation. Même si vous ne vous inquiétez pas, ici, pour l'obligation des peuples autochtones, leurs dirigeants et leur rôle, elles continuent de se faire nettement du souci à cause de l'autre facette du projet de loi, et je vous conseillerais d'en faire autant.

En outre, vous n'utilisez plus les mêmes arguments. Vous parlez maintenant de la protection des enfants. Dites-vous qu'il faut abroger des droits pour protéger les enfants?

Le sénateur Andreychuk : Je dis que je veux un équilibre des droits en vertu de la Charte, un point c'est tout.

Le sénateur Mitchell : D'accord. Mais une définition est nécessaire. Enfin, vous avez parlé de violence familiale. Le sénateur Nancy Ruth est d'avis que ce projet de loi n'a rien à voir

coming up. Let us make it clear: This bill will not deal with family violence. It will not reduce it. It is not a surrogate for policies and programs that will deal with people on a personal level.

Senator Andreychuk: No one is saying that.

Senator Mitchell: You did mention that.

Senator Andreychuk: No, I am talking about families in crisis. "Violence" has many definitions. You are talking about physical violence; I am talking about emotional violence and many types of violence. A family in a breakdown situation is dealing with trauma on all sides. We here should be trying to assist in a speedy resolution of their issues. That is what conflict resolution is about.

Senator Brazeau: I want to say that adding a non-derogation clause is rather redundant because our highest piece of legislation in the land, the Constitution, under section 25, already has the ultimate non-derogation clause, and section 35 of the Charter protects our Aboriginal and treaty rights. It is redundancy in the maximum.

The Chair: Is it agreed to adopt the motion?

Some Hon. Senators: On division.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The bill is carried.

Senator Jaffer: On division.

The Chair: Is it agreed I report this bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: I believe that concludes our business for today, unless anyone has something they wish to discuss at this time. We will report to the Senate tomorrow, and it will be spoken to on Wednesday by Senator Nancy Ruth and Senator Jaffer.

Senator Andreychuk: What is our agenda for next Monday?

The Chair: You will be advised.

Senator Andreychuk: In the fullness of time?

The Chair: By tomorrow. We have been waiting for one final piece of translation. We are probably sitting next Monday.

(The committee adjourned.)

avec la violence familiale, mais que la violence familiale continue de renaître. Clarifions les choses : ce projet de loi ne s'attaquera pas à la violence familiale. Il ne la réduira pas. Ce n'est pas un substitut pour les mesures et les programmes qui interviendront auprès des gens, à un niveau personnel.

Le sénateur Andreychuk : Personne ne prétend cela.

Le sénateur Mitchell : Vous en avez parlé.

Le sénateur Andreychuk : Non, je parle de familles en crise. Il existe de nombreuses définitions au mot « violence ». Vous parlez de violence familiale; je parle de violence émotive et de nombreux types de violence. Une famille en train d'éclater est aux prises, de tous côtés, avec des traumatismes. Nous devrions essayer de l'aider à résoudre rapidement ses problèmes. C'est cela la résolution des différends.

Le sénateur Brazeau : Je tiens à dire qu'il est superflu d'ajouter une disposition de non-dérogation, parce que la loi fondamentale du pays, la Constitution, à l'article 25, possède déjà la clause suprême de non-dérogation, tandis que l'article 35 de la Charte protège nos Autochtones et les droits conférés par traité. C'est de la redondance à son maximum.

La présidente : Êtes-vous d'accord pour adopter la motion?

Des voix : Avec dissidence.

La présidente : L'article 1, qui énonce le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le préambule est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Est-ce que le titre est adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le projet de loi est adopté.

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : C'est ainsi que se terminent nos travaux d'aujourd'hui, à moins que quelqu'un ne veuille discuter de quelque chose. Nous ferons rapport au Sénat demain, et, mercredi, les sénateurs Nancy Ruth et Jaffer commenteront le projet de loi.

Le sénateur Andreychuk : Lundi, qu'y a-t-il à l'ordre du jour?

La présidente : Vous en serez avisés.

Le sénateur Andreychuk : En temps et lieu?

La présidente : D'ici demain. Nous attendons une dernière traduction. Nous siégeons probablement lundi.

(La séance est levée.)

esday, June 9, 2010

and Northern Affairs Canada:

e Paré, Director General, External Relations and Gender Issues
Branch.

ment of Justice Canada:

rl Jacques, Senior Counsel.

ay, June 14, 2010

and Northern Affairs Canada:

e Paré, Director General, External Relations and Gender Issues
Branch.

ment of Justice Canada:

rl Jacques, Senior Counsel.

Le mercredi 9 juin 2010

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations
extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat conseil.

Le lundi 14 juin 2010

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations
extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat conseil.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

TÉMOINS

Monday, June 7, 2010

Le lundi 7 juin 2010

Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chief, Chair, Saskatchewan
First Nations Women's Commission.

Marie-Anne Day Walker-Pelletier, chef, présidente, Saskatchewan
First Nations Women's Commission.

Quebec Native Women:

Femmes autochtones du Québec :

Ellen Gabriel, President.

Ellen Gabriel, présidente.

Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs:

Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :

Noah Augustine, Chief, Co-chair;

Noah Augustine, chef, coprésident;

Lawrence Paul, Chief, Co-chair.

Lawrence Paul, chef, coprésident.

As an individual:

À titre personnel :

Pamela D. Palmater, Chair, Centre for Study of Indigenous
Governance, Department of Politics and Public
Administration, Ryerson University.

Pamela D. Palmater, présidente, Centre pour l'étude de
gouvernance autochtone, Département de l'administrat
politique et publique, Université Ryerson.

Anishinabek Nation:

Nation Anishinabek :

Shining Turtle, Chief;

Shining Turtle, chef;

Emma Meawasige, Elder, Serpent River First Nation.

Emma Meawasige, aînée, Première nation de Serpent River.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable NANCY RUTH

Présidente :

L'honorable NANCY RUTH

Wednesday, September 29, 2010
Monday, October 18, 2010 (in camera)
Monday, November 1, 2010 (in camera)
Monday, November 15, 2010

Le mercredi 29 septembre 2010
Le lundi 18 octobre 2010 (à huis clos)
Le lundi 1^{er} novembre 2010 (à huis clos)
Le lundi 15 novembre 2010

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Fourth meeting on:

Issues relating to human rights
and, inter alia, the review of
the machinery of government dealing
with Canada's international and
national human rights obligations
(United Nations Security Council Resolution 1325
on women, peace and security)

Quatrième réunion concernant :

L'évolution de diverses questions ayant trait aux
droits de la personne et à l'examen, entre autres choses,
des mécanismes du gouvernement pour que
le Canada respecte ses obligations nationales et
internationales en matière de droits de la personne
(Résolution 1325 du Conseil de sécurité des
Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité)

First meeting on:

The role that the Government of Canada may play in
supporting the promotion and protection of women's
rights in Afghanistan after Canada has ended its combat
operations in 2011

Première réunion concernant :

Le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour
encourager la promotion et la protection des droits des
femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses
opérations de combat en 2011

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Nancy Ruth, *Chair*

The Honourable Mobina Jaffer, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(or Comeau)
* Cowan	Marshall
(or Tardif)	Oliver
Hubley	Zimmer
Kochhar	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Oliver replaced the Honourable Senator Andreychuk (*November 15, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*November 15, 2010*).

The Honourable Senator Kochhar replaced the Honourable Senator Martin (*November 3, 2010*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Boisvenu (*November 1, 2010*).

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Kochhar (*November 1, 2010*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Finley (*October 20, 2010*).

The Honourable Senator Finley replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*October 15, 2010*).

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Mitchell (*October 5, 2010*).

The Honourable Senator Andreychuk replaced the Honourable Senator Di Nino (*September 29, 2010*).

The Honourable Senator Di Nino replaced the Honourable Senator Andreychuk (*September 29, 2010*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Johnson (*September 29, 2010*).

The Honourable Senator Zimmer replaced the Honourable Senator Dyck (*August 25, 2010*).

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Munson (*June 15, 2010*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Nancy Ruth

Vice-présidente : L'honorable Mobina Jaffer
et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(ou Comeau)
* Cowan	Marshall
(ou Tardif)	Oliver
Hubley	Zimmer
Kochhar	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Oliver a remplacé l'honorable sénateur Andreychuk (*le 15 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Ataullahjan (*le 15 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Kochhar a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 3 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Martin a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 1^{er} novembre 2010*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Kochhar (*le 1^{er} novembre 2010*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Finley (*le 20 octobre 2010*).

L'honorable sénateur Finley a remplacé l'honorable sénateur Ataullahjan (*le 15 octobre 2010*).

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Mitchell (*le 5 octobre 2010*).

L'honorable sénateur Andreychuk a remplacé l'honorable sénateur Di Nino (*le 29 septembre 2010*).

L'honorable sénateur Di Nino a remplacé l'honorable sénateur Andreychuk (*le 29 septembre 2010*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Johnson (*le 29 septembre 2010*).

L'honorable sénateur Zimmer a remplacé l'honorable sénateur Dyck (*le 25 août 2010*).

L'honorable sénateur Dyck a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 15 juin 2010*).

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 3, 2010:

The Honourable Senator Nancy Ruth moved, seconded by the Honourable Senator Segal:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report on the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 16, 2010, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 3 novembre 2010 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth propose, appuyée par l'honorable sénateur Segal,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011; et

Que le Comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 16 décembre 2010 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour publier ses conclusions pendant 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 29, 2010
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 12:00 p.m., in room 160-S, Centre Block.

Members of the committee present: The Honourable Senators Ataullahjan, Baker, Brazeau, Di Nino, Jaffer, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth and Zimmer (9).

In attendance: Julian Walker and Julia Nicol, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The clerk informed the committee of a vacancy in the chair and presided over the election of the chair.

The Honourable Senator Jaffer moved that the Honourable Senator Nancy Ruth do take the chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 12:04 p.m., the committee proceeded in camera pursuant to rule 92(2)(e) to consider a draft agenda (future business).

At 12:17 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, October 18, 2010
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met in camera this day, at 4:10 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Brazeau, Hubley, Jaffer, Kochhar, Nancy Ruth and Zimmer (7).

Other senator present: The Honourable Senator Ataullahjan (1).

In attendance: Julian Walker, Analyst, Parliamentary Information and Research Service.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera meeting.

Pursuant to rule 92(2)(c), the committee discussed a draft agenda (future business).

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 29 septembre 2010
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à midi, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Ataullahjan, Baker, Brazeau, Di Nino, Jaffer, Kochhar, Mitchell, Nancy Ruth et Zimmer (9).

Également présents : Julian Walker et Julia Nicol, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier avise le comité que le poste de président est vacant et préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Jaffer propose que l'honorable sénateur Nancy Ruth soit élue présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 4, le comité poursuit ses travaux à huis clos, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, afin d'examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 12 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 octobre 2010
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 10, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Brazeau, Hubley, Jaffer, Kochhar, Nancy Ruth et Zimmer (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Ataullahjan (1).

Également présent : Julian Walker, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires.

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

Conformément à l'article 92(2)c) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Monday, November 1, 2010
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met in camera this day, at 4:07 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Boisvenu, Brazeau, Jaffer, Martin, Nancy Ruth and Zimmer (8).

In attendance: Julian Walker and Allison Goody, Analysts, Parliamentary Information and Research Service and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, the committee continued its examination of issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue no. 1.*)

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera meeting.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that the draft report be adopted and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to make editorial revisions and approve the final text.

At 4:52 p.m., the committee suspended.

At 5:00 p.m., the committee resumed.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee discussed a draft agenda (future business).

At 5:42 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, November 15, 2010
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4:02 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Jaffer, Kochhar, Marshall, Nancy Ruth, Oliver and Zimmer (7).

OTTAWA, le lundi 1^{er} novembre 2010
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 07, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Boisvenu, Brazeau, Jaffer, Martin, Nancy Ruth et Zimmer (8).

Également présents : Julian Walker et Allison Goody, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 mars 2010, le comité poursuit son étude sur l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, sur les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant que le comité siège à huis clos.

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu que l'ébauche de rapport soit adoptée et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à y apporter des modifications de forme et à en approuver la version finale.

À 16 h 52, la séance est suspendue.

À 17 heures, la séance reprend.

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 17 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 15 novembre 2010
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 2, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Brazeau, Jaffer, Kochhar, Marshall, Nancy Ruth, Oliver et Zimmer (7).

In attendance: Allison Goody, Julia Nicol and Julian Walker, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2010, the committee began its examination of the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011.

WITNESSES:

As individuals:

Aamir Jamal, PhD candidate in International Development, University of Calgary;

Nipa Banerjee, Professor, School of International Development, University of Ottawa.

CARE Canada:

Kevin McCort, President and Chief Executive Officer;

Kieran Green, Communications Manager.

The chair made a statement.

Mr. Jamal made a statement and answered questions.

At 5:00 p.m., the committee suspended.

At 5:06 p.m., the committee resumed.

Ms. Banerjee made a statement and answered questions.

At 6:05 p.m., the committee suspended.

At 6:11 p.m., the committee resumed.

Mr. McCort made a statement and, with Mr. Green, answered questions.

At 6:48 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Également présents : Allison Goody, Julia Nicol et Julian Walker, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2010, le comité entreprend son étude sur le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011.

TÉMOINS :

À titre personnel :

Aamir Jamal, candidat au doctorat en développement international, Université de Calgary;

Nipa Banerjee, professeure, École de développement international, Université d'Ottawa.

CARE Canada :

Kevin McCort, président et chef de la direction;

Kieran Green, directeur des communications.

La présidente prend la parole.

M. Jamal fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 heures, la séance est suspendue.

À 17 h 6, la séance reprend.

Mme Banerjee fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 18 h 5, la séance est suspendue.

À 18 h 11, la séance reprend.

M. McCort fait une déclaration puis, avec M. Greene, répond aux questions.

À 18 h 48, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 29, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 12 p.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

Adam Thompson, Clerk of the Committee: Honourable senators, as clerk of your committee, it is my duty to advise you of a vacancy in the position of chair and to preside over the election of a new chair of the committee. I am now prepared to receive nominations to that effect.

Senator Jaffer: I nominate Senator Nancy Ruth.

Mr. Thompson: Thank you, senator.

Are there any other nominations? A seconder is not required. If there are no other nominations, then I will put the question formally.

It is moved by the Honourable Senator Jaffer that the Honourable Senator Nancy Ruth do take the chair of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Thompson: I declare the motion carried and invite Senator Nancy Ruth to take the chair.

Senator Nancy Ruth (Chair) in the chair.

The Chair: Thank you all for your confidence.

Does everyone have a copy of this piece of paper called “Standing Senate Committee on Human Rights, Orders of Reference and Status of Business”? If not, put your hand up and the page will bring you one.

I suggest we go in camera, so let us do that.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Monday, November 15, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:02 p.m. to examine and report on the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women’s rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011.

Senator Nancy Ruth (Chair) in the chair.

[English]

The Chair: This is the committee’s first meeting under its study, which has the order of reference to examine and report on the role the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women’s rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 29 septembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd’hui, à midi, conformément à l’article 88 du *Règlement du Sénat*, pour tenir sa séance d’organisation.

[Traduction]

Adam Thompson, greffier du comité : Mesdames et messieurs les sénateurs, en tant que greffier du comité, il est de mon devoir de vous informer d’un poste à pourvoir à la présidence et de présider à son élection. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

Le sénateur Jaffer : Je propose le sénateur Nancy Ruth.

M. Thompson : Merci, madame le sénateur.

Y a-t-il d’autres propositions? Il n’est pas nécessaire d’avoir un comotionnaire. S’il n’y a pas d’autres mises en candidature, je vais alors mettre officiellement la motion aux voix.

Il est proposé par l’honorable sénateur Jaffer que l’honorable sénateur Nancy Ruth assume la présidence du comité. Vous plaît-il, mesdames et messieurs les sénateurs, d’adopter la motion?

Des voix : D’accord.

M. Thompson : Je déclare la motion adoptée et j’invite le sénateur Nancy Ruth à occuper le fauteuil.

Le sénateur Nancy Ruth (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente : Je vous remercie tous de votre confiance.

Est-ce que tout le monde a une copie du document intitulé « Comité sénatorial permanent des droits de la personne, ordres de renvoi et état des travaux »? Si vous ne l’avez pas, veuillez lever la main pour que le page vous en remette une.

Je propose que nous poursuivions la séance à huis clos; alors, allons-y.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

OTTAWA, le lundi 15 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd’hui, à 16 h 2, pour examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011.

Le sénateur Nancy Ruth (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Il s’agit de la première réunion du comité dans le cadre de l’étude, dont l’ordre de renvoi est d’examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011.

This afternoon and this evening, we are pleased to have three witnesses: a PhD candidate, Aamir Jamal, from the international development section of the University of Calgary; Nipa Banerjee, a professor in the School of International Development at the University of Ottawa; and lastly, at six o'clock, representing CARE Canada, Kevin McCort, who is the president and CEO, and Kieran Green, the communications manager.

Today we have suggested that the witnesses can have more or less as much time as they want, maybe 15 or 20 minutes, to lay out their theses, and then we can have a chat with them. We are in the custom of having formal questions and we can continue that way, but I would like it if you have supplementary questions just to come in and develop the conversation, so it is a little more normal than the formality of the Senate.

Mr. Jamal, would you please start.

Aamir Jamal, PhD candidate in International Development, University of Calgary, as an individual: Thank you so much, Madam Chair and honourable senators, for inviting me here. It is a pleasure to be here, particularly on this important topic of the day.

This is the area of my research, my extensive experience in the field and, most important, my personal mission and passion. This is an area very close to the Canadian public. It is what everyone talks about. People are patient and concerned about it, in the academic world as well as outside. They are talking about Afghanistan and discussing women's issues, so thank you very much for inviting me here.

Canadians should be proud of the Afghan people, the Pashtuns. We are grateful and thankful for your very positive contribution and for your significant sacrifices in the region. It is a positive role. I said the other day to someone that it is a blessing that Canada is there in Afghanistan.

Do you know what Afghans call Kandahar? In the Pashto language, they call it "Canada Har." *Har* in the Pashto language is a necklace. They call Kandahar "Canada Har"; it is the Canadian necklace. They consider Kandahar as a Canadian issue, as a Canadian place.

As most of you know, my research is on gender justice. My thesis is that there is one specific area that we are missing, and that is engaging men, engaging everyone in gender justice, not just the women. Gender does not mean just female, just women. It is both. It is the relationship. It is the power structure.

I will give you about five minutes on the context and background of the whole issue to give you the big picture. Then, I will talk about my experience personally, and my journey from where I am coming from. Regarding my research, I will be

Nous avons le plaisir de recevoir trois témoins cet après-midi et ce soir : un candidat au doctorat, Aamir Jamal, de la section du développement international de l'Université de Calgary, Nipa Banerjee, professeur à l'École de développement international de l'Université d'Ottawa, et enfin, à 18 heures, les représentants de CARE Canada, Kevin McCort, président et chef de la direction, et Kieran Green, directeur des communications.

Aujourd'hui, nous avons proposé que les témoins disposent d'à peu près autant de temps qu'ils souhaitent utiliser, peut-être 15 ou 20 minutes, pour présenter leur thèse, puis que nous tenions une conversation avec eux. Nous avons coutume de poser des questions de façon officielle, et nous pouvons continuer de cette façon, mais j'aimerais simplement que vous interveniez dans la conversation et que vous l'orientiez dans une nouvelle direction si vous avez des questions supplémentaires, de façon un peu plus normale que selon les formes prescrites au Sénat.

Monsieur Jamal, voudriez-vous commencer?

Aamir Jamal, candidat au doctorat en développement international, Université de Calgary, à titre personnel : Merci beaucoup, madame la présidente et merci beaucoup honorables sénateurs de m'avoir invité ici. Je suis content d'être ici, vu surtout l'importance du sujet abordé aujourd'hui.

Il s'agit de mon domaine de recherche, de l'objet de la vaste expérience que j'ai acquise sur le terrain et surtout de ma mission personnelle et de ma passion. C'est un sujet qui est très important aux yeux de la population canadienne. Tout le monde en discute. Les gens sont patients et interpellés lorsqu'il est question de ce sujet, dans le milieu universitaire comme ailleurs. Ils parlent de l'Afghanistan et des questions qui touchent les femmes, alors merci beaucoup de m'avoir invité ici.

Les Canadiens devraient être fiers du peuple afghan, les Pachounes. Nous sommes reconnaissants et vous remercions de votre contribution très positive et des sacrifices très importants que vous avez faits dans la région. C'est un rôle positif. J'ai dit à quelqu'un l'autre jour que la présence du Canada en Afghanistan est une bénédiction.

Savez-vous comment les Afghans appellent Kandahar? En pachto, ils disent « Canada Har ». En pachto, *Har* veut dire « collier ». Ils appellent Kandahar « Canada Har », c'est-à-dire le collier canadien. Ils considèrent Kandahar comme un enjeu canadien, un endroit canadien.

Comme la plupart d'entre vous le savez déjà, mes recherches portent sur la justice et le sexe. Ma thèse, c'est qu'il y a une chose qui manque dans ce que nous faisons, et c'est de mobiliser les hommes, de mobiliser tout le monde à l'égard de la justice pour les deux sexes, et non seulement les femmes. Il ne s'agit pas seulement du sexe féminin, seulement des femmes. Ce sont les deux. C'est la relation. C'est la structure de pouvoir.

Je vais vous parler pendant environ cinq minutes du contexte de toute la question pour vous donner une idée d'ensemble. Ensuite, je vais parler de mon expérience personnelle et de ce que j'ai vécu là d'où je viens. En ce qui a trait à mes recherches, je ne

brief regarding my methods, because I believe you might not be interested in that area, and I will focus on my research findings.

This is the region I am talking about. This is a critical point, that we cannot isolate Afghanistan from the tribal region of Pakistan. There is one people, Pashtuns, on both sides of the border. You can see on Peshawar and Jalalabad, most Pashtuns do not accept this border line; this is one tribe. They speak one language; they have a similar culture. If something is happening on the other side of the border, you cannot say it will not have any impact on this side of the border.

That is why, for my research, I am not considering just Afghanistan. I am taking the whole area. I am taking Pashtuns, who are 49 million people — the world's largest tribal society. You would know that most of the Taliban are Pashtuns.

This green colour is the Pashtun area. On the one side is Kandahar, and on the other is Peshawar. These are all Pashtuns, divided in two countries. They are the world's largest tribal society, and they have the same language. Pashtuns are 42 per cent to 50 per cent of Afghanistan's population of 29 million people and 15.42 per cent of Pakistan's 174 million people.

Historically, they were always a politically powerful ethnic group in Afghanistan. They always ruled Afghanistan. Except for a few occasions, Afghanistan was dominated and ruled by these Pashtuns.

They have strict adherence to cultural norms. Pashtunwali is an unwritten, undocumented tribal code. Every Pashtun, when he or she is born, knows what is Pashtunwali, how to live with it, what are the norms, tradition, culture, what to do and what not to do in this society. Their constitution is already there.

Another important area of focus is that there were always cycles of war because of the interest of the outside world in this critically important region, because this is a gateway to central Asia.

It is important to tell you that religion had a passive, traditional role before the 1980s in this whole region. Again, I am focusing on both sides of the region, Afghanistan and Pakistan, and the Pashtun tribe. There was no significance in political affairs. We Pashtuns — I am a Pashtun — would consider a mullah, any religious leader, as a passive person, as a weak person. His job is just to take care of traditional roles — all those typical religious issues such as weddings, births, funerals and such. He has no role in politics. We Pashtuns would take care of his security. We would have guns. He would not have guns. That was the role of these religious people, Muslim scholars, you can say.

vais parler que brièvement de mes méthodes, parce que je pense que ça ne vous intéressera peut-être pas, et je vais me concentrer sur les conclusions que j'ai tirées.

Voici la région dont je parle. C'est quelque chose d'essentiel, le fait que nous ne pouvons pas isoler l'Afghanistan de la région tribale du Pakistan. Il y a un peuple, les Pachtounes, des deux côtés de la frontière. On peut le constater à Peshawar et à Jalalabad : la plupart des Pachtounes n'admettent pas l'existence de cette frontière; il ne s'agit que d'une seule et même tribu. Les gens parlent tous la même langue, et leur culture est semblable. Si quelque chose se passe d'un côté de la frontière, on ne peut pas dire que ça n'aura pas de répercussions de l'autre côté.

C'est la raison pour laquelle je n'envisage pas que l'Afghanistan dans mes travaux de recherche. J'étudie toute la région. Je prends les Pachtounes, qui sont 49 millions et forment la plus grande société tribale du monde. Vous savez probablement déjà que la plupart des talibans sont Pachtounes.

En vert, c'est la région où vivent les Pashtounes. D'un côté se trouve Kandahar, et de l'autre, Peshawar. Ce sont tous des Pachtounes, qui vivent dans deux pays. Ils forment la plus grande société tribale du monde, et ils parlent la même langue. Les Pachtounes comptent pour 42 à 50 p. 100 de la population de l'Afghanistan, qui est de 29 millions d'habitants, et pour 15,42 p. 100 de la population du Pakistan, qui est de 174 millions d'habitants.

Dans le passé, ils ont toujours été un groupe ethnique puissant en Afghanistan sur le plan politique. Ils ont toujours dirigé le pays. À quelques exceptions près, l'Afghanistan a toujours été dominé et dirigé par ces Pachtounes.

Ils respectent strictement les normes culturelles. Le Pachtounwali est un code tribal non écrit. Tout Pachtoune, dès sa naissance, sait ce qu'est le Pachtounwali, comment vivre en fonction de celui-ci, quelles sont les normes, la tradition et la culture, quoi faire et quoi ne pas faire au sein de cette société. La constitution des Pachtounes est déjà là.

Une autre question importante, c'est qu'il y a toujours eu des cycles de guerre en raison de l'intérêt du monde extérieur à l'égard de cette région d'importance capitale parce qu'elle est une porte d'entrée vers l'Asie centrale.

Il est important que je vous dise que la religion jouait un rôle passif et traditionnel avant les années 1980 dans toute la région. Encore une fois, je parle des deux côtés de la région, en Afghanistan et au Pakistan, et de la tribu pachtoune. Ça n'avait aucune incidence dans les affaires politiques. Nous, les Pachtounes — je suis moi-même pachtoune —, voyons les mollahs et tout chef spirituel comme des gens passifs, des gens faibles. Leur travail ne consistait qu'à jouer les rôles traditionnels, c'est-à-dire toutes choses qui ont habituellement rapport avec la religion comme les mariages, les naissances, les funérailles et ainsi de suite. Ils ne jouaient aucun rôle sur le plan politique. Nous, les Pachtounes, assurons leur sécurité. Nous avons des armes. Pas eux. C'était le rôle de ces religieux, de ces érudits musulmans, si l'on veut.

After December 1979 and the Soviet invasion, there was a different world. The Cold War started. The international community came to fight back against the Soviets. They helped Afghans, helped Pashtuns, to get their country back. At that time, what happened? Key Islamic states on both sides and the international community promoted and helped the mullahs. They financed religious leaders.

Now, my friends, I was a witness to all that. You have called the right person. I was there; I saw that in front of my eyes. My imam could not afford a bike, and he would ask for food. He would have people, Talib — called Taliban — moving around in the street and collecting food from different homes. That mullah now has a four-by-four vehicle. That mullah now has all those modern guns and all that. He became so strong because he was supported by the international community so we can have jihad. We can promote jihad. We can strengthen this extremism and jihadi philosophy so these guys can fight the Soviet Union back. That was the region. Key Islamic states were fully involved in that. The mosques should be just the way they are built. After that, the most beautiful building in our village would be the mosque because of finances.

Religion and imams became the dominant class, and the power structure suddenly changed. They have the guns and the power. We Pashtuns do not have that power. They are protecting us, but before, we protected them. This is very important. They became involved in politics, but before that, they were not involved. No one thought about giving a vote to a religious leader — no way. Religious leaders are not for that; they are for the mosques.

After the Soviet withdrawal in 1989, the question was where were all those mujahedeens and mullahs? They did not go with the wind. They were there, but the international community was gone; it left Afghanistan. We had thousands of jihadists from different parts of the world — some from Arabia — who had guns. They could do only one thing — fight. They needed to find avenues to fight because that was their expertise. What was to be done? We and all those people were there. They were bound to find their avenues.

That was a quick background. I will go quickly through my journey and where I come from on these gender issues. I was lucky enough to get this idea with some of my friends. I was in good company at that time in Peshawar in the border tribal area of Afghanistan. Refugees were flooding into my town. At the bus stops, I can still recall seeing women and girls with nowhere to go. People were sexually abusing them. They had no home; they had nothing. A few friends and I knew we had to do something. We decided that schools were the answer, because otherwise there were only drugs and those things.

Après décembre 1979 et l'invasion soviétique, le monde a changé. La guerre froide a commencé. La communauté internationale est venue pour combattre les Soviétiques. Ils ont aidé les Afghans, aidé les Pachtoune, à reprendre leur pays. À ce moment-là, que s'est-il passé? Les États islamiques clés des deux côtés et la communauté internationale ont promu et aidé les mollahs. Ils ont financé les chefs spirituels.

Eh bien, chers amis, j'ai été témoin de tout cela. Vous avez fait appel à la bonne personne. J'étais là-bas; j'ai vu ce qui s'est passé de mes propres yeux. Mon imam n'avait pas les moyens de se payer une bicyclette, et il demandait de la nourriture aux gens. Il demandait à des gens, à un talib — aux talibans — de se promener dans la rue et de demander de la nourriture dans les maisons. Aujourd'hui, ce mollah a un véhicule à quatre roues motrices. Il a maintenant des armes modernes et tout. S'il est devenu si puissant, c'est qu'il a été soutenu par la communauté internationale pour qu'il y ait le djihad. Pour que nous puissions promouvoir le djihad. Pour que nous puissions renforcer cet extrémisme et la philosophie du djihad et que ces gars puissent repousser l'Union soviétique. Voilà ce qui se passait dans la région à l'époque. Des États islamiques clés ont participé pleinement à cela. Les mosquées devraient être simplement comme elles ont été construites. Après ça, le plus bel édifice de notre village, c'était la mosquée, en raison du financement.

Les groupes religieux et les imams sont devenus la classe dominante, et, tout à coup, la structure de pouvoir a changé. Ils ont les armes et le pouvoir. Nous, les Pachtoune, n'avons pas ce pouvoir. Ils nous protègent, mais avant, c'était nous qui les protégeions. C'est très important. Ils ont commencé à participer à la vie politique, mais ce n'était pas le cas avant. Personne ne pensait voter pour un chef spirituel — jamais de la vie. Les chefs spirituels ne sont pas là pour ça; ils sont là pour s'occuper des mosquées.

Après le retrait des Soviétiques en 1989, la question, c'était de savoir où se trouvaient tous ces moudjahidins et tous ces mollahs. Le vent ne les avait pas emportés. Ils étaient là, mais la communauté internationale était partie; elle avait quitté l'Afghanistan. Il y avait chez nous des milliers de djihadistes venant de différentes régions du monde — dont certains d'Arabie — qui étaient armés. Ils ne savaient faire qu'une chose : se battre. Il leur fallait trouver une lutte, parce que c'était leur domaine d'expertise. Qu'y avait-il à faire? Tous ces gens étaient là avec nous. Ils allaient trouver leur lutte.

Je vous ai présenté rapidement quelques éléments de contexte. Je vais brièvement vous raconter ce que j'ai vécu et vous expliquer mon point de vue sur les questions liées à l'égalité entre les sexes. Heureusement, j'ai eu cette idée avec quelques amis. J'étais en bonne compagnie à l'époque à Peshawar, dans la région tribale à la frontière de l'Afghanistan. Les réfugiés débarquaient en masse dans ma ville. À l'arrêt d'autobus, je me rappelle avoir vu des femmes et des filles qui n'avaient nulle part où aller. Elles se faisaient agresser sexuellement. Elles n'avaient pas de maison; elles n'avaient rien. Quelques amis et moi savions que nous devions faire quelque chose. Nous avons décidé que la solution, c'était les écoles, parce que sinon, il n'y avait que la drogue et ce genre de choses.

We were Pashtun university students. We did not know that our idea was called “social development.” We just knew it was good work at that time. Where were we to find the place to teach them? We got the idea that we would go to the guest houses. We said to the rich guys, “You have these rooms that are empty all day because only once in awhile a guest comes in.” We asked if they could give us those rooms to use. Most of them said, “Why not?”

In one village in Peshawar, we could not find a place for a school. I went to the mosque — the religious place of Muslims — and I asked the imam. There was a small room for the imam where he reads whatever he wants. I asked if he knew that those Afghan kids — the Pashtuns — have no education and that people were doing bad things to them. I asked if he could give us the room to use for teaching after the prayer at 5:30 in the morning, because after the morning prayer no one comes to the mosque until 1:30 in the afternoon. It sits empty. I told him that in the morning he could teach them a few good words or something. That was my strategy. The imam loved the idea because he wanted an audience and he said sure. I said that after that, we would teach them math and science.

In the morning, hundreds of students came. The imam came. I took him with respect from that small room — giving him culture, religion, respect and honour. He sat there before all those kids and taught them for 20 minutes about doing good things and respecting parents.

After the 20 minutes, the mosque was mine; the washrooms were mine; and the water was mine. The whole mosque was mine. I started teaching. People kept coming. I called professors and they came. I involved the community. It went wonderfully well. We also did family counselling. I did not know that term before, but I know now that what I did was family counselling. People were giving us respect. They said that we were doing a great job. For what? Their trust, sincerity, empathy.

We established 42 schools where more than 2,000 kids were educated. It was so successful. This was the essence of my life.

The lesson learned was to involve the gatekeeper — the imam, the Pashtun man. It was a change from within. They knew that the work was bringing change. They were building trust and empathy. We went into their world. We did not impose our world on them because they would not accept it. It became a meaningful, sincere and long-term relationship. That is what I learned through that experience. I made it the mission of my life based on that wonderful experience.

Nous étions des étudiants universitaires pachtounes. Nous ne savions pas que notre idée s'appelait « le développement social ». Tout ce que nous savions, à l'époque, c'est que c'était un bon travail. Où pouvions-nous trouver un endroit pour leur enseigner? Nous avons eu l'idée de nous adresser aux propriétaires de petits hôtels. Nous avons dit à ces gens riches : « Vous avez toutes ces chambres qui sont vides à longueur de journée parce que ce n'est qu'une fois de temps en temps que quelqu'un les loue. Nous leur avons demandé s'ils pouvaient nous donner ces chambres pour que nous puissions nous en servir. La plupart d'entre eux ont répondu : « Pourquoi pas? »

Dans un village de Peshawar, nous n'arrivions pas à trouver un endroit pour enseigner. Je me suis rendu à la mosquée — le lieu de culte des musulmans — et j'ai demandé à l'imam. Il y avait une petite salle où l'imam lisait ce que bon lui semblait. Je lui ai demandé s'il savait que ces jeunes Afghans — les Pachtounes — n'avaient pas d'éducation et que les gens leur faisaient du mal. Je lui ai demandé s'il pouvait nous donner une salle pour que nous puissions leur enseigner après la prière de 5 h 30, puisque, après la prière du matin, personne ne vient à la mosquée avant 13 h 30. La salle est vide. Je lui ai dit qu'il pourrait en profiter, le matin, pour leur transmettre quelques paroles sages ou quelque chose du genre. C'était ma stratégie. L'imam a adoré l'idée, parce qu'il voulait un public, et il a accepté. Je lui ai dit qu'après, nous leur enseignerions les mathématiques et les sciences.

Le matin suivant, des centaines d'étudiants sont venus. L'imam est venu aussi. Je me suis arrangé pour qu'il quitte cette petite salle en le traitant avec respect et en le laissant parler de culture, de religion, de respect et d'honneur. Il s'est assis devant tous ces jeunes et leur a parlé pendant 20 minutes de faire le bien et de respecter leurs parents.

Après 20 minutes, la mosquée était à moi, les salles de bain étaient à moi et l'eau aussi. Toute la mosquée était à moi. J'ai commencé à enseigner. Des gens arrivaient continuellement. J'ai appelé des professeurs, et ils sont venus. J'ai fait participer la collectivité. Ça a merveilleusement bien fonctionné. Nous faisons aussi de la consultation familiale. Je ne connaissais pas cette expression avant, mais je sais aujourd'hui que ce que je faisais, c'était de la consultation familiale. Les gens nous respectaient. Ils nous disaient que nous faisons un excellent travail. En échange de quoi? De leur confiance, de leur sincérité et de leur empathie.

Nous avons fondé 42 écoles que plus de 2 000 jeunes ont fréquentées. Ça a tellement bien fonctionné. C'est ce qui m'est arrivé de plus important dans ma vie.

La leçon qu'il y avait à tirer, c'était qu'il fallait faire intervenir le gardien — l'imam, l'homme pachtoun. C'était un changement de l'intérieur. Ils savaient que le travail était une source de changement. Ils suscitaient la confiance et l'empathie. Nous sommes entrés dans leur monde. Nous ne leur avons pas imposé le nôtre, parce qu'ils ne l'auraient pas accepté. C'est devenu une relation significative, sincère et durable. C'est ce que j'ai appris de cette expérience. J'en ai fait ma mission de vie en fonction de cette expérience extraordinaire.

My inspiration came from looking around and seeing those eyes. I cannot forget those little girls. Why is it always women? When there is conflict or war, who suffers first? Women. When there is tribal conflict, who suffers first? Women. When someone from one family is killed by someone from another family, the conflict is settled in the traditional Pashtun culture. A girl from the family of the killer is given in marriage to a man from the victim's family. You can imagine how she would be treated. The settlement is called *swara* in Pashtun. Who makes the sacrifice for my Pashtun honour? Women.

I saw that despite the UN international community and millions of dollars, there is no significant change, believe me. Human rights violations continue. I did this research because I witnessed a disconnect between social realities and the development policies of the international community. The aim of my study is gender research that involves the men of the community because the man is the gatekeeper.

These are my questions: How do Pashtun men perceive girls' education? What are the major factors? How can the international community involve the community and particularly men? My methodology is qualitative in-depth research and focus groups. Again, I go back to the community. Academia calls it a focus group, but we call it *jirga*. Why not use the same tribal culture? *Jirga* is an institution where men stand together and take decisions for everyone's social and economic well-being. I arranged a *jirga* of 18 Pashtun men: mullahs, imams, political leaders and common men. We talked about what was wrong. My strength today comes from my experience and the trust and sincerity of the long-term relationships that I built. *Jirga* participants sit together and make decisions, which are serious because the consequences are serious.

My key findings include the perception of girls' education. I divided my findings into barriers to education, the role of the international community and how to overcome those barriers to girls' education.

The Pashtun culture is a major barrier to Afghan girls' education. They do not want their girls to go out and have someone else see them. Religious extremism continues to promote war, and there is no peace. When there is continuous war, who is the important person? It is the person with the gun, not the person with the book. The whole community is going through the war and conflict, so it is encouraging extremism. It is not encouraging knowledge. War is conflict.

Mon inspiration me venait de ces regards que je croisais. Je n'oublierai jamais ces petites filles. Pourquoi est-ce toujours les femmes? Lorsqu'il y a un conflit ou une guerre, qui en souffre en premier? Les femmes. Lorsqu'il y a un conflit tribal, qui en souffre en premier? Les femmes. Lorsqu'un membre d'une famille est tué par un membre d'une autre famille, le conflit est réglé selon la culture traditionnelle pachtoune. Une fille de la famille du meurtrier est offerte en mariage à un homme de la famille de la victime. Vous pouvez imaginer comment on la traite. Ce moyen traditionnel de régler le conflit est désigné par le terme *swara* en pachtoune. Qui doit se sacrifier pour la sauvegarde de mon honneur pachtoune? Les femmes.

J'ai vu que malgré la présence de la communauté internationale par l'intermédiaire de l'ONU et malgré des millions de dollars, il n'y a aucun changement significatif, croyez-moi. Il continue d'y avoir des violations des droits de la personne. J'ai fait mes recherches parce que j'ai été témoin d'un écart entre les réalités sociales et les politiques de développement de la communauté internationale. Mon étude s'attache à la recherche sur l'égalité entre les sexes qui fait intervenir les hommes de la collectivité, parce que l'homme est le gardien.

Voici mes questions : comment les hommes pachtoune perçoivent-ils l'éducation des filles? Quels sont les facteurs principaux? Comment la communauté internationale peut-elle faire intervenir la collectivité, et surtout les hommes? Ma méthode est axée sur une recherche qualitative approfondie et des groupes de discussion. Encore une fois, je reviens à la collectivité. Les universitaires appellent ça un groupe de discussion, mais nous, nous appelons ça une *djirga*. Pourquoi ne pas avoir recours à la même culture tribale? La *djirga* est une tradition selon laquelle les hommes se réunissent pour prendre des décisions concernant le bien-être socioéconomique de tous. J'ai organisé une *djirga* à laquelle ont participé 18 hommes pachtoune : des mollahs, des imams, des chefs politiques et des hommes ordinaires. Nous avons parlé de ce qui n'allait pas. La force que j'ai aujourd'hui me vient de mon expérience et de la confiance et de la sincérité qui caractérisent les relations à long terme que j'ai établies. Les participants à la *djirga* s'assoient ensemble et prennent des décisions, et elles sont graves, parce que les conséquences aussi le sont.

Mes principales conclusions portent entre autres sur la perception de l'éducation des filles. J'ai réparti mes conclusions en trois catégories : les obstacles à l'éducation, le rôle de la communauté internationale et la façon de surmonter ces obstacles à l'éducation des filles.

La culture pachtoune est un important obstacle à l'éducation des filles afghanes. Les Pachtoune ne veulent pas que leurs filles sortent et que quelqu'un les voie. L'extrémisme religieux continue de promouvoir la guerre, et il n'y a pas de paix. Lorsque la guerre est incessante, qui est la personne importante? C'est la personne qui tient le fusil, pas celle qui tient le livre. Toute la collectivité est touchée par la guerre et le conflit, alors ça encourage l'extrémisme. Cela n'encourage pas l'apprentissage. La guerre est un conflit.

Militarization of aid is critical. When the military is involved in aid, when the military is coming to my home, giving me food, he is a military person. I know who it is. Militarization is a major barrier.

There is a lack of political will and commitment from the Pakistani government in the Pashtun areas and there is a disconnect. For the non-governmental organizations working there, there is a disconnect around social realities.

I asked those men about their perceptions of the international community's non-governmental organizations. I asked, "What do you think about them and what they are doing?" They said they have a negative image. They fear the NGOs. They ask me not to even say the word NGO. It is like a swear word. They said, "They have a foreign agenda. They will misguide our people. They will take our values. We do not like our kids to get close to the NGO guys. They are representing occupying powers with a different face; just a helping face. They are part of the occupying powers."

In another key area, NGOs are money-making tools for corrupt local elites. A common phrase in the community is: "If you want to become rich, found an NGO. You will get lots of money." Last night I called Afghanistan. Some people told me they call them NGEBOs. *Gebo* in the Pashto language is "pocket." NGEBO means "money in the pocket." There is wide corruption throughout. There is duplication and lack of coordination. No one is there, and in one place everyone is there.

I asked them what would be an ideal NGO. What would be an ideal organization that can help you out and where you would love to send your daughters and children? Advise us. They told us not to impose our values on them. Do not impose women's rights on us. You can guide us, but do not impose on us that this is what you will do. We have different values and traditions, and it will take a while.

Have knowledge and respect for Islamic culture and values. It is very critical. If someone goes there and does not have the knowledge and values and is disrespectful, he is out of the community. I have many examples that I can share later.

Hire local credible people. They gave me lots of examples. What you are hiring is those people who are known for their corruption throughout, so what is the image they are giving? Establish trust through long-term commitment, not a two-year or five-year project but a long-term commitment.

Follow existing social hierarchy with good intentions and a holistic approach, not just one piece that you are doing and then you are gone. Focus on the existing assets of the community. Money alone is not important. There are existing assets within the community that can be used.

La militarisation de l'aide est cruciale. Lorsque l'armée participe à l'aide, lorsque l'armée vient chez moi pour me donner de la nourriture, c'est un militaire qui vient. Je sais de qui il s'agit. La militarisation est un obstacle majeur.

Il y a un manque de volonté et d'engagement politique de la part du gouvernement pakistanais dans les régions pachtounes, et il y a une déconnexion. Pour les organisations non gouvernementales qui travaillent là-bas, il y a une déconnexion par rapport aux réalités sociales.

J'ai demandé aux hommes quelle était leur perception des organisations non gouvernementales de la communauté internationale. Je leur ai demandé : « Que pensez-vous de ces organisations et de ce qu'elles font? Ils m'ont dit qu'elles ont une image négative. Ils ont peur des ONG. Ils m'ont même demandé de ne pas prononcer le mot ONG. C'est comme un juron. Ils ont dit : « Ces organisations ont un programme étranger. Elles vont mal orienter les nôtres. Elles vont prendre nos valeurs. Nous ne voulons pas que nos enfants côtoient les gens des ONG. Ils représentent les puissances occupantes sous un visage différent; ils ne font que se présenter comme des personnes qui lui viennent en aide. Ils font partie des puissances occupantes. »

Un autre aspect important, c'est que les ONG sont un moyen de s'enrichir pour les élites locales corrompues. On entend souvent dire dans la collectivité que, pour devenir riche, il suffit de fonder une ONG, qu'on obtient ainsi beaucoup d'argent. J'ai téléphoné en Afghanistan hier soir. Les gens m'ont dit qu'ils appellent les ONG NGEBO, d'après l'anglais NGEBO. En pachto, *gebo* signifie « poche ». NGEBO signifie « argent dans la poche ». Il y a de la corruption partout. Il y a des dédoublements et un manque de coordination. Personne n'est là, et, à un endroit, tout le monde est là.

Je leur ai demandé comment serait l'ONG idéale. Quelle serait l'organisation idéale qui pourrait vous venir en aide et auprès de laquelle vous seriez tout à fait heureux d'envoyer vos filles et vos enfants? Conseillez-nous. Ils nous ont dit de ne pas leur imposer nos valeurs. Ne nous imposez pas les droits de la femme. Vous pouvez nous guider, mais ne nous imposez pas ce que vous voulez que nous fassions. Nous avons des valeurs et des traditions différentes, et il va falloir laisser passer du temps.

Apprenez à connaître et à respecter la culture et les valeurs islamiques. C'est extrêmement important. Une personne qui se rend là-bas et qui n'a pas les connaissances nécessaires, ne connaît pas les valeurs et manque de respect est chassée de la collectivité. Je pourrais vous donner de nombreux exemples tout à l'heure.

Embauchez des gens de l'endroit qui sont crédibles. Ils m'ont donné beaucoup d'exemples. Les gens que vous embauchez, ce sont ceux qui sont connus pour être tout à fait corrompus, alors quelle est l'image qu'ils projettent? Établissez la confiance en prenant un engagement à long terme, pas en réalisant un projet de deux ans ou de cinq ans, mais un engagement à long terme.

Conformez-vous à la hiérarchie sociale en place en ayant de bonnes intentions et une approche globale, pas en réalisant un projet pour disparaître ensuite. Concentrez-vous sur les acquis de la collectivité. En soi, l'argent n'est pas important. La collectivité dispose de ressources qui peuvent être utilisées.

The last part is how we can overcome barriers to girls' education. Create awareness and educate and involve the elders. They are the ones. Come and talk to them. Involve them in their part of the plan. When they are involved in the decision-making process, they will own it and feel it is their school. It is different when I call it my school and I built it. How dare you come close to it to destroy it, and it happened.

Involve the *jirga* members. Engage with religious leaders, the imams; give traditional and respectful roles and importance to them. Not all imams are Taliban. You can find some. You can find many, and you can engage them. I did it and it worked very well.

Coordinate with the education ministry. You cannot totally ignore the Afghan government. With just the NGOs there it is like a different state — a state within a state. You need to coordinate with them. There are issues with the Afghan government, but we want Afghanistan as a state. For a state, we need to support a government.

Physical facilities, resources, and classrooms — it is poverty, believe me, senators. All over there is poverty, even in the areas that we say we have control over. Look at those areas. It is not good news. Yes, there is progress and improvement in some areas, but much needs to be done.

Community-friendly schools are very important incentives for parents.

The final thing I am coming back to is what I got from my research, and that is to involve the gatekeeper. Involve man for gender justice. Engage the grandfathers. Talk to them.

Walk into their world with empathy and understanding. Establish trust. Listen a little bit to what they are saying. What do they think the problem is? What do they think the solution is? Then talk to them with their consultation. They will listen. Dear senators, most of the people want clean water. Most of the people want a proper place to live. Most of the people want good food. They just need awareness so that they know what is clean water, what is a school, how the school benefits their kids. If they know that, everyone wants it.

I have a little story. If you allow me, I will share it with you. In doing my research, I came across this woman. She was the first woman educator in her tribe. I asked her how she was educated. You are the first one. What happened? She said: "You know what happened? My grandpa — every morning he would take me to school and bring me back from school. The people in the tribe were saying, 'Come on, what kind of man are you? You are taking your daughter to school?'" That was a shameful comment. It has deep meaning.

La dernière chose, c'est la façon dont nous pouvons surmonter les obstacles à l'éducation des filles. Sensibilisez, informez et mobilisez les aînés. C'est à eux qu'il faut s'adresser. Parlez-leur. Faites-les jouer leur rôle. Lorsqu'ils participent au processus décisionnel, ça leur permet de se l'approprier, et ils ont l'impression que c'est leur école. C'est différent lorsque je dis que c'est mon école et que c'est moi qui l'ai construite. Comment osez-vous vous en approcher pour la détruire, et c'est ce qui s'est passé.

Faites participer les membres des *djirgas*. Parlez avec les chefs spirituels, les imams; donnez-leur des rôles traditionnels et respectables et de l'importance. Ce ne sont pas tous les imams qui sont des talibans. Il y en a. Vous pouvez en trouver beaucoup, et vous pouvez créer un lien avec eux. Je l'ai fait, et ça a très bien fonctionné.

Consultez le ministère de l'Éducation. Vous ne pouvez pas totalement faire fi du gouvernement afghan. Avec les ONG seulement là-bas, c'est comme un État différent — un État dans un État. Il faut consulter le gouvernement. Il y a des problèmes au sein de celui-ci, mais nous voulons que l'Afghanistan devienne un État. Pour que ce soit le cas, il faut que nous soutenions un gouvernement.

Les installations, ressources et salles de classe — c'est la pauvreté, croyez-moi, sénateurs. Il y a de la pauvreté partout, même dans les régions sur lesquelles nous pouvons dire que nous avons une emprise. Voyez ce qui se passe dans ces régions. Les nouvelles ne sont pas bonnes. Oui, il y a des progrès et des améliorations dans certaines régions, mais il reste beaucoup à faire.

Les écoles ouvertes à la collectivité sont très importantes pour encourager les parents.

La dernière chose sur laquelle je veux revenir, c'est ce que j'ai conclu de mes recherches, c'est-à-dire qu'il faut faire intervenir le gardien. Faites intervenir l'homme, si vous voulez la justice pour les deux sexes. Mobilisez les grands-pères. Parlez-leur.

Entrez dans leur monde avec une attitude d'empathie et de compréhension. Établissez un lien de confiance. Écoutez un peu ce qu'ils ont à dire. Selon eux, quel est le problème? Pour eux, quelle est la solution? Puis parlez-leur et consultez-les. Ils vont vous écouter. Chers sénateurs, la plupart des gens veulent de l'eau potable. La plupart des gens veulent un endroit convenable où habiter. La plupart des gens veulent de la bonne nourriture. Ils n'ont besoin que de savoir comment déterminer si l'eau est potable, ce qu'est une école et en quoi l'école est bonne pour leurs enfants. Une fois qu'ils savent cela, tous les gens en veulent.

J'ai une anecdote. Si vous me le permettez, je vais vous la raconter. Dans le cadre de mes recherches, j'ai rencontré une femme. Elle était la première éducatrice de sa tribu. Je lui ai demandé comment elle avait été éduquée. Elle était la première. Que s'était-il passé? Elle a dit : « Vous savez ce qui s'est passé? Mon grand-père — chaque matin, il m'amenait à l'école, et il m'amenait. Les gens de la tribu disaient : " Allons, quel genre d'homme es-tu? Tu amènes ta fille à l'école?" » C'était un commentaire honteux. Le sens en est profond.

He was doing it, and she got Grade 10; and the instrumental value is what? She has four highly educated children. She was so happy. She said that after Grade 8 or Grade 10, “I do not have to call my husband that my son is sick — he has the flu — and what medicine do I give? Now I know what medicine to give.”

It is a small thing, but the interesting point was that she asked her grandfather, “Baba, why did you take so much trouble just for my sake?” The response was unexpected. Even though I belong to that area, in research you get unexpected answers. He responded, “My daughter, I thought at that time that you will be married one day. You will be with your in-laws, and obviously there will be a fight; with in-laws there is always some kind of argument and fight. You will not be able to respond well always, so when you are educated, when you know how to read a book, you will go into a corner of the house, sit there and read the book and get peace and tranquility.”

That was his reason for educating girls. Why not find those reasons and start from there? We do not have to say that we need education for girls so that they can come to work in NGOs. There are many reasons for education that the community gives importance to. Why not find those reasons and start from there?

I am doing research, but I am also doing a little project from here. The reason I am using — what I am telling the grandfathers — is, “Do you not like to have your grandchildren, especially grandsons, healthy? If you want that, you need an educated girl for that. Do you not want to have a lady doctor, because you will never take your wife, your woman, to a male doctor? I have examples for that as well, going into their world.

My summary would be that we need to engage elders and community men for gender justice, ending women’s oppression not just by military means. The military is important in many areas, but we need more education and economic development, establishing trust through long-term commitment.

There is no easy solution. It is a tribal culture. It is a long journey, and it needs our patience and our perseverance.

Senator Jaffer: Mr. Jamal, thank you very much for your presentation. You have brought many things to our attention. I want to clarify some of the things you have said so that we get a better understanding of what we should be doing.

You talked about Muslim values. Can you expand on what you mean?

Mr. Jamal: I mentioned both Muslim and cultural values. They have Muslim values, but Pashtun cultural values as well.

Le grand-père faisait ça, et la fille s’est rendue jusqu’à la dixième année; et la valeur essentielle, c’est quoi? Elle a quatre enfants très instruits. Elle était si heureuse. Elle a dit qu’après la huitième ou la dixième année, elle n’avait plus à avertir son mari du fait que son fils était malade lorsqu’il avait la grippe pour savoir quel médicament lui donner. Elle savait maintenant quel médicament lui donner.

C’est anodin, mais, ce qui est intéressant, c’est qu’elle a demandé à son grand-père pourquoi il s’était donné tant de mal pour elle. La réponse était inattendue. Même si je suis de cette région, lorsqu’on fait des recherches, il arrive qu’on obtienne des réponses inattendues. Il a répondu : « Ma fille, j’ai pensé à l’époque que tu serais mariée un jour, tu seras avec ta belle-famille, et il va évidemment y avoir des disputes; avec la belle-famille, il y a toujours des disputes. Tu ne seras pas toujours en mesure de bien répondre, alors lorsque tu seras instruite, lorsque tu sauras lire, tu pourras t’installer dans un coin de la maison, t’y asseoir et lire un livre et ainsi te retrouver en paix et tranquille. »

C’est pour cette raison qu’il voulait que les filles s’instruisent. Pourquoi ne pas trouver ces raisons et s’en servir comme point de départ? Nous ne sommes pas obligés de dire qu’il faut éduquer les filles pour qu’elles puissent venir travailler au sein des ONG. Il y a de nombreux motifs d’éducation auxquels la collectivité accorde de l’importance. Pourquoi ne pas trouver ces motifs et s’en servir comme point de départ?

Je fais des recherches, mais je m’occupe aussi d’un petit projet d’ici. La raison que je donne — ce que je dis aux grands-pères — c’est : « N’êtes-vous pas heureux lorsque vos petits-enfants, surtout vos petits-fils, sont en santé? Si vous voulez que ce soit le cas, vous avez besoin d’une fille éduquée. Ne voulez-vous pas pouvoir consulter une femme médecin, puisque vous n’amènerez jamais votre femme chez un médecin de sexe masculin? » J’ai des exemples de ça aussi, de la façon d’entrer dans leur monde.

Je résumerai en disant que nous devons mobiliser les aînés et les hommes de la collectivité pour obtenir la justice pour les deux sexes, pour mettre fin à l’oppression des femmes par des moyens autres que militaires. La présence militaire est importante à de nombreux égards, mais nous avons besoin de plus d’initiatives d’éducation et de développement économique; il faut créer davantage de liens de confiance en prenant des engagements à long terme.

Il n’y a pas de solution simple. C’est une culture tribale. C’est un long processus, et nous devons être patients et persévérants.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Jamal, merci beaucoup de votre exposé. Vous avez porté beaucoup de choses à notre attention. Je veux clarifier certaines des choses que vous avez dites de façon à ce que nous comprenions mieux ce que nous devrions faire.

Vous avez parlé de valeurs musulmanes. Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par là?

M. Jamal : J’ai parlé des valeurs musulmanes et des valeurs culturelles. Les gens dont nous parlons ont des valeurs musulmanes, mais aussi des valeurs culturelles pachtounes.

Regarding Muslim values, it is important to know that it depends on the interpretation of Islam. Over there, Islam — the Quran — is mostly interpreted by men for men. There is also a Pashtun cultural Islam, which is a different version of Islam. In the Pashtun cultural Islam, they define what can benefit their own existing social structure and their own realities.

For what they call cultural values, there would be many values. For example, purdah is a value over there. There are different versions of purdah in Muslim societies. Many Islamic scholars say there is no need for purdah; some say there is a need, but a face can be shown. There are people who say burka is needed — the whole face.

In the Pashtun cultural interpretation of Islam, burka is there. They want to keep their women at home. Is it a good idea? No, but you need to start from somewhere. You cannot go directly and say take out this burka, this is wrong; because then what is the result? You will get a backlash, so there is no solution.

I would suggest not starting with all those sensitive issues. For example, they are saying that if there is a girls' school, first, we must have female teachers, and second, we must have a boundary wall around the girls' school. If there is no boundary wall, forget about it; nobody will send their girls. Also, there must be proper, girl-friendly washrooms. These are small issues, but those are values.

They say these are our values. Saying we do not care about it, that this is just a school without a boundary wall, will not help. Those are some of those values. There are some values that neither I personally nor anyone else would agree with, but you will start from somewhere, instead of creating a backlash.

Another example is from my village, in my district. NGOs sent girls to the village to educate women for family planning without consulting elders. They spoke to the girls and women; it was in Mardan district, I remember, close to Peshawar. When the men came home and the women told them what had happened, there was a big backlash. They went to the mosque and the imam was very angry. They announced on the loudspeakers to never let those girls come into your homes.

Why start with the sensitive issues immediately? Education is the best way to bring awareness. It is a slow and gradual process, and we know that. Right now, we are talking about women's rights. We came to this point after lots of struggle, and we know the history.

Senator Jaffer: Mr. Jamal, you know the history of Afghanistan, and you said that before 1980, women were educated. In fact, women were so well educated that women doctors from Afghanistan used to come to our hospitals in Uganda to work. It is not that women in Afghanistan were not educated pre-1980; they were very well educated. Would you agree?

Pour ce qui est des valeurs musulmanes, il est important de savoir que ça dépend de l'interprétation de l'islam. Là-bas, l'islam — le Coran — est surtout interprété par des hommes et pour des hommes. Il y a aussi l'islam interprété selon la culture pachtounne, c'est-à-dire une version différente de l'islam. Dans ce cadre, les gens définissent ce dont peut bénéficier la structure sociale en place et leurs propres réalités.

Pour ce qui est de ce qu'ils appellent des valeurs culturelles, il y en a de nombreuses. Le purdah, par exemple, est une valeur là-bas. Il y a différentes versions de purdah au sein des sociétés musulmanes. Beaucoup d'érudits de l'islam disent que le purdah n'est pas nécessaire, et d'autres disent qu'il l'est, mais que le visage peut être montré. Il y a des gens qui disent que la burka est nécessaire, qu'il faut que tout le visage soit caché.

Le purdah fait partie de l'interprétation culturelle pachtounne de l'islam. Les Pachtoune veulent que leurs femmes restent à la maison. Est-ce une bonne idée? Non, mais il faut commencer quelque part. On ne peut pas leur dire directement d'enlever le purdah parce que c'est mal, parce que, dans ce cas, quel est le résultat? Il y aura un retour du balancier, alors il n'y a pas de solution.

Je suggérerais de ne pas commencer par toutes ces questions délicates. Ils disent, par exemple, que s'il y a une école pour filles, il faut d'abord que nous trouvions des enseignantes, et ensuite, il doit y avoir un mur d'enceinte autour de l'école pour filles. S'il n'y en a pas, oubliez ça : personne ne va envoyer sa fille. Il faut aussi qu'il y ait des salles de bain faites pour les filles. Ce sont de petites choses, mais il s'agit de valeurs.

Ils disent : voici nos valeurs. Dire que ça nous importe peu, que c'est simplement une école sans murs d'enceinte, ça n'aidera pas. Ce sont certaines de ces valeurs. Il y a des valeurs avec lesquelles ni moi, personnellement, ni qui que ce soit d'autre ne serait d'accord, mais vous devez commencer quelque part, plutôt que de faire quelque chose qui va entraîner une réaction.

Il y a un autre exemple qui vient de mon village, de mon district. Les ONG envoyaient des filles au village pour éduquer les femmes en matière de planification familiale sans consulter les aînés. Elles ont parlé aux filles et femmes; ça se passait dans le district de Mardan, je me souviens, près de Peshawar. Lorsque les hommes sont entrés et que les femmes leur ont dit ce qui s'était passé, la réaction a été très forte. Ils sont allés à la mosquée, et l'imam était très fâché. Ils ont utilisé les haut-parleurs pour dire aux gens de ne plus jamais laisser ces filles entrer dans leur maison.

Pourquoi commencer tout de suite par les questions délicates? L'éducation est la meilleure façon de sensibiliser les gens. C'est un processus lent et graduel, nous le savons. En ce moment, nous parlons des droits des femmes. Nous en sommes venus à cela après avoir lutté pendant longtemps, et nous connaissons l'histoire.

Le sénateur Jaffer : Monsieur Jamal, vous connaissez l'histoire de l'Afghanistan, et vous dites qu'avant les années 1980, les femmes étaient éduquées. En fait, les femmes étaient si instruites que des femmes médecins d'Afghanistan venaient travailler dans nos hôpitaux en Ouganda. Ce n'est pas que les Afghanes n'étaient pas éduquées avant les années 1980; elles étaient très instruites. Êtes-vous d'accord?

Mr. Jamal: Yes and no. Yes for women of the cities and in particular regions.

Senator Jaffer: They were educated.

Mr. Jamal: Yes. Kabul was one of the best places to visit.

Senator Jaffer: I think the very important point that you have given to us, and I thank you for that, is that we have to find ways to be sensitive and find any way in which to get women educated. That is what I heard.

Mr. Jamal: Exactly.

Senator Jaffer: I understand your passion on that, saying look, you have to go where people's beliefs are and provide education. I understand that.

We have to share the time to ask questions, so I will just ask you about one thing you said, and maybe you can provide that answer to the clerk.

In your presentation, you recommended creating awareness and engaging religious leaders. How would you create awareness? I have this belief system that people understand that education is important. What further do we need to do to create awareness?

Mr. Jamal: It is a detailed answer. You are talking about implementation strategies now and what to do.

Senator Jaffer: Yes.

Mr. Jamal: These are some of the questions that I developed — how to do it, how to engage the imam and how to go and talk to the *jirga*. I did that. There are many ways to do that. In this short time, I can specify a few, two or three. Or do you want me to respond later?

Senator Jaffer: Go ahead, just quickly.

Mr. Jamal: For example, before going to a village, you gain the confidence of the community. Find a representative to gain the confidence of the community, *jirga* and elders, and go through that. That is why I call them "gatekeepers." First, we need to open the gate. When the gate is open, you can get in. Hire them; involve them.

In one of my interviews, I asked an imam, "If I had a school where I took care of all your concerns — a boundary wall, proper washrooms and female teachers — would you like to come and teach?" He said, "Yes, but I cannot because I am a man, and men are not allowed to teach women. But my daughter can teach." Involve them.

If we have five teachers in a small school, why not have just one who is an imam or someone from his family as a teacher? What will he do? To start the day, perhaps he will recite a few verses of the Quran. What is wrong with that?

Involving the local culture in many ways is a good first step.

M. Jamal : Oui et non. Oui pour ce qui est des femmes des villes et de certaines régions particulières.

Le sénateur Jaffer : Elles étaient éduquées.

M. Jamal : Oui. Kaboul était l'un des meilleurs endroits à visiter.

Le sénateur Jaffer : Je crois que l'idée très importante que vous nous avez transmise, et je vous en remercie, c'est que nous devons trouver des moyens de tenir compte des différences et trouver n'importe quel moyen pour éduquer les femmes. C'est ce que j'ai compris.

M. Jamal : Exactement.

Le sénateur Jaffer : Je comprends votre passion à cet égard et que vous disiez qu'il faut tenir compte des croyances des gens et les éduquer. Je comprends.

Nous devons partager le temps réservé aux questions, alors je vais seulement vous poser une question au sujet d'une chose que vous avez dite, et peut-être pourriez-vous fournir la réponse au greffier.

Dans votre exposé, vous recommandez de sensibiliser et de mobiliser les chefs spirituels. Comment les sensibiliseriez-vous? Selon mon système de croyances, les gens comprennent que l'éducation est une chose importante. Que faut-il que nous fassions de plus pour sensibiliser les gens?

M. Jamal : Il s'agit d'une réponse détaillée. Vous parlez de stratégies de mise en œuvre et de ce qu'il faut faire.

Le sénateur Jaffer : Oui.

M. Jamal : Ce sont des questions qui font partie de celles que j'ai approfondies : comment s'y prendre, comment faire intervenir l'imam et comment s'adresser à la *diriga*. Je l'ai fait. Il y a de nombreuses façons de le faire. Vu que nous avons peu de temps, je peux en expliquer quelques-unes, deux ou trois. Préférez-vous que je réponde plus tard?

Le sénateur Jaffer : Allez-y, mais soyez concis.

M. Jamal : Avant de vous rendre dans un village, par exemple, vous obtenez la confiance de la collectivité. Trouvez un représentant pour gagner la confiance de la collectivité, de la *diriga* et des aînés, et faites tout ça. C'est pour cette raison que je les appelle « les gardiens ». Nous devons d'abord faire en sorte que les gardiens ouvrent la porte. Une fois qu'elle est ouverte, on peut entrer. Embauchez-les; faites-les participer.

Dans le cadre de l'une des entrevues que j'ai menées, j'ai demandé à un imam : « Si j'avais une école qui réponde à tous vos critères — un mur d'enceinte, des salles de bain adéquates et des enseignantes — aimeriez-vous venir y enseigner? Il a dit : « Oui, mais je ne peux pas le faire, puisque je suis un homme et que les hommes n'ont pas le droit d'enseigner aux femmes. Mais ma fille pourrait leur enseigner. » Faites-les participer.

S'il y a cinq enseignants dans une petite école, pourquoi ne pas demander à un imam ou à quelqu'un de sa famille d'y enseigner? Que fera-t-il? Pour commencer la journée, peut-être qu'il va réciter quelques versets du Coran. Qu'y a-t-il de mal là-dedans?

Intégrer la culture locale de nombreuses façons est un bon point de départ.

Senator Kochhar: Mr. Jamal, I admire your passion and understanding of your country and that you are trying to bring reforms into the whole country. However, Afghanistan is fragmented in that it is ruled by President Karzai in Kabul, but he has very little power beyond that.

Mr. Jamal: Yes.

Senator Kochhar: It is very difficult for me to comprehend how you would proceed. Mullahs came in and they have the power through the Taliban. They set up thousands of madrassas where the only subject taught, besides the Quran, was how to hate everyone who was not Muslim. In particular, they taught how to hate Americans, Canadians, the British and Europeans who are not Muslims. How do you undo all of that? It has to be undone before you can introduce educational reforms.

There are not enough women teachers, so it is difficult to start these schools. It is a vicious circle. It is a difficult job because you have to undo what is going on right now, which might not be easy. How will you undo all of those thousands of madrassas around the country?

Mr. Jamal: Thank you for the question. I totally agree that it is not an easy task. It is a long journey. Should we stop? No. We should continue our work. There is lots of hope. Many good things are being done over there. I would suggest that the starting point is education and awareness.

Greg Mortenson, from Montana in the United States, wrote *Three Cups of Tea: One Man's Mission to Promote Peace . . . One School at a Time*. He is going to Afghanistan to engage communities. He is building hundreds of schools, after starting with only a few, because the communities own them. The Taliban came to one of his schools. One of the lead guys stood close to the school and was told he could not touch the school because it belonged to the community, not to the Taliban. One man is educating thousands of girls and changing the face of those areas by bringing development. There are good-news stories, but you are right in saying there are no female teachers.

The wife of a man got very sick. He finally listened to advice and took his wife to a physician, who was a man. The doctor had to see her so he said he would cover her with a sheet. The husband said, "No way. How dare you touch my wife?" The husband took his wife back, and she suffered and died. I ask, "Do you need lady doctors?" They say, "Yes, we need lady doctors." I ask, "Where will you get female doctors if you do not send your daughters to school?" We need female teachers. Where will we get female teachers if we do not send our daughters to school? If we think creatively, we will find lasting solutions.

Le sénateur Kochhar : Monsieur Jamal, j'admire votre passion et votre compréhension du pays ainsi que le fait que vous essayez de faire des réformes dans l'ensemble du pays. Cependant, l'Afghanistan est un pays fragmenté, puisqu'il est dirigé par le président Karzaï à Kaboul, mais qu'il n'a que peu de pouvoir en dehors de cette ville.

M. Jamal : Oui.

Le sénateur Kochhar : J'ai beaucoup de difficulté à comprendre comment vous vous y prendriez. Les mollahs sont entrés en jeu, et ils exercent le pouvoir par l'entremise des talibans. Ils ont créé des milliers de madrasas où la seule matière enseignée, hormis le Coran, est la haine de tous ceux qui ne sont pas musulmans. On y enseigne plus particulièrement comment haïr les Américains, les Canadiens, les Britanniques et les Européens qui ne sont pas musulmans. Comment devons-nous nous y prendre pour faire disparaître tout cela? C'est ce que nous devons faire si nous voulons instaurer des réformes en matière d'éducation.

Il est difficile de créer de telles écoles, car il n'y a pas suffisamment d'enseignantes. C'est un cercle vicieux. Il s'agit d'une tâche ardue, car il faut réduire à néant le système actuel, ce qui pourrait être difficile. Comment vous y prendrez-vous pour faire disparaître ces milliers de madrasas établis dans toutes les régions du pays?

M. Jamal : Merci de votre question. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il s'agit d'une tâche ardue. Il y a loin de la coupe aux lèvres. Devrions-nous abandonner? Non. Nous devons poursuivre notre travail. Il y a beaucoup d'espoir. Une kyrielle de choses positives se passent là-bas. J'avancerais que tout commence par l'éducation et la sensibilisation.

Greg Mortenson, un Américain du Montana, a rédigé un livre *Three Cups of Tea : One Man's Mission to Promote Peace . . . One School at a Time*. M. Mortenson se rend en Afghanistan pour mobiliser les collectivités. Il construit des écoles — après des débuts modestes, nous en sommes maintenant rendus à des centaines d'écoles, grâce à la participation des collectivités, qui sont propriétaires de ces écoles. Les talibans se sont présentés à l'une de ses écoles — l'un des chefs s'est approché, et il s'est fait dire qu'il ne pouvait pas toucher l'école parce qu'elle appartenait non pas aux talibans, mais à la collectivité. Grâce au développement, un homme parvient à éduquer des milliers de filles et à transformer radicalement les régions en question. Il s'agit de bonnes nouvelles, mais vous avez raison de dire qu'il n'y a pas d'enseignantes.

Une femme était très malade. Son mari a finalement accepté de suivre les conseils qui lui étaient prodigués, et il a amené son épouse chez le médecin, qui était un homme. Le médecin devait l'examiner, et il a indiqué qu'il couvrirait la femme d'un drap. Le mari s'est rebiffé, et a affirmé qu'il était hors de question que le médecin touche à son épouse. Il a ramené son épouse à la maison, et celle-ci est morte au bout de ses souffrances. Lorsque je pose la question suivante : « Avez-vous besoin de femmes médecins? » on me répond par l'affirmative. La question qui en découle, c'est celle de savoir comment former des femmes médecins si les pères

Last night at two o'clock I called a guy in Afghanistan who works in the ministry of education. My idea is to establish boarding schools in the cities so that women can attend for post-secondary education. With boarding schools, women could be educated and then return to their different places. Some women have businesses, and they negotiate with the Taliban.

There must be awareness and the trust of the community as to the good intentions, not just to fight. The majority of Pashtuns, more than 70 per cent, are not under the control of the Karzai government. They think that there are two enemies fighting each other and using our soil to do it: One is the international community and the other is the bad guys — the Taliban or others. They are fighting and killing each other using our soil. They think they are innocent casualties. They ask, "Why is it our fault? What should we do?" They decide to go with one side, but which side? Both sides are killing their enemies. There are 140,000 military; they are not teachers.

Senator Kochhar: Mr. Jamal, I still am not clear how you are to get rid of those *madrassas*. How do you start dismantling them? Where are they getting the money to run them? Those are basic questions. Once we can dismantle the *madrassas*, we can have proper schools for boys and girls to give them a proper education. About 75 per cent of the people going to schools in Afghanistan are getting the basic religious teachings that include hate for Western culture, civilization and nations. How do you get rid of those religious schools so that you can teach students the basic ideals of Islam to love everyone and be friendly with the whole world? Where have those teachings gone? How do we bring back those Islamic values?

Mr. Jamal: Where have those teachings gone? That is a good first question. Unfortunately, we have a little piece of the problem because in the 1980s we established those *madrassas*. We used some of the key Islamic states who had their own interest in providing funding for *madrassas*.

The problem will not go away immediately. I talked about the two sides and which one to take. With one side, they will have schools, clean water, and a better life. However, when both sides are fighting, what is there to choose? People will choose the side they are more comfortable with and that has the people from the same religion, culture and values. Change will come when we have more money, motivation and devotion to the international

n'envoient pas leurs filles à l'école. Nous avons besoin d'enseignantes. Comment former des enseignantes si les filles ne fréquentent pas l'école? Si nous faisons preuve d'imagination, nous trouverons des solutions durables.

La nuit dernière, à deux heures du matin, j'ai téléphoné à un homme qui travaille pour le ministère de l'Éducation de l'Afghanistan. Mon projet consiste à établir des pensionnats dans les villes, où les femmes pourraient poursuivre des études postsecondaires. Dans de tels pensionnats, les femmes pourraient recevoir une formation, et ensuite retourner dans leur région d'origine. Certaines femmes possèdent des entreprises, et elles traitent avec les talibans.

Il faut sensibiliser les collectivités, et gagner leur confiance en leur prouvant que nous avons de bonnes intentions, non pas uniquement celles de combattre. La majorité des Pachtounes, à savoir plus de 70 p. 100, ne sont pas sous l'autorité du gouvernement Karzai. À leurs yeux, deux ennemis s'affrontent — d'un côté, la communauté internationale, et de l'autre, les « mauvais », soit les talibans ou d'autres —, et ils utilisent leur sol à cette fin. Deux ennemis se combattent et s'entretiennent sur notre sol. Les Pachtounes se considèrent comme des victimes innocentes. Ils se demandent pourquoi ils doivent assumer une responsabilité, et ils se demandent ce qu'ils doivent faire. Ils peuvent décider de prendre parti, mais lequel? Les deux camps s'entretiennent. Il y a 140 000 militaires; ce ne sont pas des enseignants.

Le sénateur Kochhar : Monsieur Jamal, je ne comprends toujours pas comment vous vous y prendrez pour vous débarrasser de ces *madrasas*. Que faire pour entreprendre leur démantèlement? D'où vient l'argent nécessaire pour leur exploitation? Il s'agit de questions fondamentales. Lorsque le système des *madrasas* sera démantelé, il sera possible de mettre en place des écoles en bonne et due forme où les garçons et les filles recevront une éducation convenable. Une proportion d'environ 75 p. 100 des personnes qui fréquentent l'école en Afghanistan reçoivent une éducation religieuse dans le cadre de laquelle on leur enseigne à haïr la culture, la civilisation et les nations occidentales. Que faire pour éliminer ces écoles religieuses de manière à ce que les élèves puissent apprendre les valeurs fondamentales de l'islam, à savoir l'amour de tous et la bienveillance à l'égard du monde entier? Où sont passés ces enseignements? Comment faire pour que ces valeurs islamiques soient de nouveau enseignées?

M. Jamal : Où sont passés ces enseignements? Il s'agit d'une bonne première question à se poser. Malheureusement, dans les années 1980, nous avons créé les *madrasas* — nous avons donc un léger problème. Nous avons accepté de l'argent de quelques États islamiques clés, qui avaient intérêt à financer la création de *madrasas*.

Le problème ne disparaîtra pas instantanément. J'ai mentionné le fait qu'il y avait deux camps, et le fait qu'il fallait en choisir un. L'un des camps permettra aux gens d'avoir des écoles, de l'eau potable et une meilleure vie. Cependant, comme les deux camps se font la guerre, il s'agit d'un faux choix. Les gens choisiront de se rallier au camp avec lequel ils se sentent plus à l'aise, et qui a la même religion, la même culture et les mêmes valeurs qu'eux. Les

developing side with education. We cannot just kick out the madrassas. There is no quick solution. It will be a slow and gradual process when people feel there is change in their country.

When people in my village went outside Afghanistan for the first time, they went to Dubai. When they came back, the first thing they wanted was to have a washroom at home. Before that, people simply went outside. They realize now that there is a benefit to having washrooms. Currently, there is a lack of awareness. Most of the women I talk about are not in Kabul or in Kandahar City.

The Chair: I will have to ask you to stop there, Mr. Jamal, so we can move forward with more questions. Perhaps you could take note of each senator's question and respond to the whole.

Senator Oliver: Mr. Jamal, you are a PhD student and doing your research on the subject you discussed with us today. Is your research complete? Do you have conclusions to your research?

Mr. Jamal: My data collection is completed, and I will be finished in three or four months.

The Chair: Before you answer, I would like you to take all the questions and they will all be answered. Otherwise we will not have time.

Senator Oliver: You said that in civil society NGOs such as the Red Cross, CARE and UNICEF are not respected at all but are seen as money-making tools for corrupt elites. Who can Canada and other Western countries go to try to reach the people and bring about change?

You say you establish trust through long-term commitment, but who do we establish that trust with if NGOs, the people on the ground, are not respected?

Senator Brazeau: I have one basic question. You mentioned that one of the solutions to the many barriers is to engage men or involve the gatekeepers. If we are to respect or whoever is to respect the traditions and the values that the men hold or the community holds, how realistic is it to try and educate, empower and really engage these gatekeepers if potentially their traditions and values trump the rights — in this particular case and study — of Afghan women?

Mr. Jamal: Would you explain your question, please?

Senator Brazeau: For example, you said doctors are not able to see a woman. Perhaps women in schools are the same thing. Perhaps they are dissuaded from going to school. If those are the

choses changeront lorsque nous aurons plus d'argent à investir dans le volet de développement international du système d'éducation, et lorsque nous serons davantage motivés et dévoués à cet égard. Nous ne pouvons pas rayer les madrassas de la carte. Il n'existe pas de solution instantanée. Ce sera un processus lent et graduel, qui se produira lorsque les gens sentiront qu'un changement se produit dans le pays.

Pour leur premier voyage à l'extérieur de l'Afghanistan, des gens de mon village se sont rendus à Dubaï. À leur retour, ils m'ont dit que la première chose qu'ils voulaient avoir dans leur maison, c'était des toilettes. Avant cela, les gens se rendaient tout simplement à l'extérieur pour faire leurs besoins. À présent, ils s'aperçoivent que le fait d'avoir des toilettes présente des avantages. En ce moment, les gens ne sont pas informés. La plupart des femmes dont je parle ne vivent pas à Kaboul ou à Kandahar.

La présidente : Je vais devoir vous interrompre ici, monsieur Jamal, de manière à ce que nous puissions passer à d'autres questions. Vous pourriez peut-être prendre en note la question de chaque sénateur, et y répondre l'une après l'autre.

Le sénateur Oliver : Monsieur Jamal, vous êtes un doctorant, et votre thèse porte sur le sujet dont vous avez parlé aujourd'hui. Votre thèse est-elle terminée? Avez-vous tiré des conclusions?

M. Jamal : La collecte de données est terminée. Je parachèverai ma thèse dans trois ou quatre mois.

La présidente : Avant d'entendre la réponse, j'aimerais que tous les sénateurs posent leur question, et le témoin y répondra. Si nous ne procédons pas ainsi, nous manquerons de temps.

Le sénateur Oliver : Vous avez mentionné que les ONG comme la Croix Rouge, CARE et l'UNICEF ne sont pas du tout respectés au sein de la société civile, et que les élites corrompues les considèrent comme des moyens de faire de l'argent. Vers qui le Canada et les autres pays occidentaux peuvent-ils se tourner pour tenter d'établir le contact avec la population et provoquer des changements?

Vous avez dit que vous aviez réussi à établir un lien de confiance avec la population grâce à votre dévouement à long terme, mais vers quelles organisations devons-nous nous tourner pour créer un lien de confiance avec les gens sur le terrain si ceux-ci ne respectent pas les ONG?

Le sénateur Brazeau : J'ai une question fondamentale à poser. Vous avez mentionné que l'une des solutions aux nombreux obstacles consisterait à mobiliser les hommes ou à faire participer les gardiens. Si nous ou quiconque devons respecter les traditions et les valeurs auxquelles tiennent les hommes ou la collectivité, dans quelle mesure est-il réaliste de tenter d'éduquer ces gardiens, de renforcer leur position et de les mobiliser véritablement si leurs traditions et leurs valeurs l'emportent — dans les cas particuliers que nous étudions — sur les droits des femmes afghanes?

M. Jamal : Pourriez-vous expliciter votre question, s'il vous plaît?

Le sénateur Brazeau : Par exemple, vous avez dit que les médecins n'étaient pas en mesure d'examiner une femme. La même chose se passe peut-être dans les écoles — on dissuade peut-

traditions and the values of some of the gatekeepers, how realistic is it to involve them and to try to change their minds to ensure that some of these traditions and values do not trump the rights of individuals and Afghan women?

Mr. Jamal: Thank you.

The Chair: I want to follow up on Senator Oliver's question around the idea that if you want to get rich, make an NGO. CIDA, the Canadian International Development Agency, CIDA, has instigated policies whereby NGOs compete for contracts with CIDA. There may be some problems with this here in Canada, but I would think it would stimulate an Afghan who wanted to get rich and bid on a CIDA contract if there is no sustained, long-term, ongoing, stay-the-way aspect, because as I understand you, the stuff that you talk about is very long term.

I want to clarify that although your focus seems to have been on rural people, this would not exclude Canada's support of women and girls in university, legal reform, or employment training programs.

Third, our military has and will, I understand, continue to support Afghan policing and military. Our government has recently come out with support for the United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security. How important to you is it that Canadians training Afghan police and troops should teach them about this, and how would they teach that? Those are my questions.

Senator Zimmer: Thank you for your presentation, which was quite riveting. I will cut my question down. It is in the same vein as those of Senator Kochhar and Senator Brazeau but just a little different.

A couple of years ago I went to Afghanistan with the Standing Senate Committee on National Security and Defence, to Kabul and Kandahar. In the morning we went over the line with a convoy of five. It was very dangerous. We went up into the hills and looked over the hills, and the night before we met with a good Taliban leader. Over the hill we saw them coming out of their homes at about seven o'clock in the morning. The mist was lifting. They were building their road. I think your key words were "they own it." They were not only building it but naming it, which was key. They wanted it and wanted it to stay, but they get an exposure to the Western world, as we saw it in women in a barter shop. The older ones would not take off their burkas and would not let us photograph them. The younger ones did. They were aware of the Western world.

être les femmes de fréquenter l'école. Si cela fait partie des traditions et des valeurs de certains des gardiens, dans quelle mesure est-il réaliste de les mobiliser et de tenter de changer leur vision des choses pour faire en sorte que quelques-unes de ces traditions et de ces valeurs n'éclipsent pas les droits des personnes et des femmes afghanes?

M. Jamal : Merci.

La présidente : J'aimerais poursuivre dans le même ordre d'idées que le sénateur Oliver, et poser une question sur l'idée selon laquelle la création d'une ONG est un bon moyen de devenir riche. L'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, a adopté des politiques selon lesquelles les ONG qui veulent conclure un marché avec elle doivent présenter une soumission. Ce processus occasionne quelques problèmes au Canada, mais j'aurais tendance à croire que cela pourrait stimuler un Afghan qui voudrait devenir riche et soumissionner sur un marché de l'ACDI s'il n'y avait aucun aspect continu, à long terme, permanent et de longue durée, car si j'ai bien compris ce que vous avez dit, les choses dont vous parlez s'inscrivent dans une perspective à très long terme.

Je tiens à préciser que, même si vous semblez insister sur les populations rurales, cela n'exclut pas le fait que le Canada soutient les femmes qui fréquentent l'université, la réforme juridique ou les programmes de formation professionnelle.

Enfin, d'après ce que je crois comprendre, les Forces canadiennes continuent d'appuyer les forces policières et militaires afghanes. Le gouvernement du Canada a récemment annoncé qu'il appuyait la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité. À votre avis, est-il important que les Canadiens qui dispensent une formation aux forces policières et militaires afghanes s'emploient également à les éduquer à ces sujets? Comment doivent-ils s'y prendre pour faire cela? Ce sont les questions que je voulais vous poser.

Le sénateur Zimmer : Merci de votre exposé, qui était particulièrement fascinant. Je vais condenser ma question. Elle s'inscrit à peu près dans le même ordre d'idées que celles posées par le sénateur Kochhar et le sénateur Brazeau, à quelques différences près.

Il y a deux ou trois ans, je me suis rendu en Afghanistan, plus précisément à Kaboul et à Kandahar, avec le Comité sénatorial permanent sur la sécurité nationale et la défense. Un matin, nous avons franchi la limite avec un convoi de cinq véhicules. C'était très dangereux. Nous avons gravi les collines, et de là-haut, nous avons regardé ce qui se passait au loin. La veille, nous avions rencontré un bon chef taliban. Du haut des collines, nous avons vu les gens sortir de leurs maisons. Il était à peu près sept heures. La brume matinale se dissipait. Les gens construisaient une route. Je crois que vous avez mentionné que ces infrastructures leur appartenaient, et il s'agit là d'un aspect essentiel. Ces gens ne faisaient pas que construire une route — ils lui donnaient un nom, ce qui est fondamental. Ils tenaient à leur route, ils voulaient qu'elle soit durable, mais ils sont exposés à la civilisation occidentale, comme

In the next five to ten years, with this movement and change, especially with the young women learning about what is out there and the older ones saying they want to live here, will that destroy and break down their culture and values? Also, the real question is would it not be very dangerous for them to do that, even though they may want to.

Mr. Jamal: If they want to change the culture?

Senator Zimmer: If they want to change their own culture, live their own lives, and adapt more to the Western world, there is this perceived danger that is always there, and I am not sure that you can break that down.

Mr. Jamal: Okay, senator, thank you.

The Chair: You have five minutes, I regret to say. Do the best you can.

Mr. Jamal: Can I start from the last question?

The Chair: You can do it any way you want.

Mr. Jamal: I have been talking about values and culture. The first thing is that culture is not and will not be constant. It will not always be the same. It will be changed. We were living in caves. We changed the culture. The culture will always change. In many areas in the Pashtun tribes, culture has been changed.

In the same culture women are changed. There are many examples of women in my family. Now men are telling me in those phone interviews that they are so proud that they educated their daughters. The daughters are now educating and have their own schools.

My mother was the first one in my home, and that is why I am here, I guess. She was the first one in the whole tribe who was educated, and she used to tell us her school name was Lady Griffith School. I still remember that. We are four sons and all of us are educated. If a woman is educated, a nation is educated. She was educated. There are good examples, and then people see.

In one area of the Pashtun tribes, when the culture changed it is interesting now that the men are competing with each other to have an educated wife. Over there the culture is different. Parents find a girl for a man. The parents are saying that if you want to have a good proposal, you need to educate your daughter. There are in those places examples where the culture has shifted. The women came out and they changed the culture.

nous avons pu le constater en voyant les femmes dans une échoppe. Les femmes plus âgées refusaient d'enlever leur burka et ne voulaient pas qu'on les prenne en photo, mais les plus jeunes acceptaient. Elles connaissent la civilisation occidentale.

Peut-on s'attendre à ce que, au cours des 5 à 10 prochaines années, ces mouvements et ces changements, qui touchent surtout les jeunes femmes qui apprennent ce qui se passe à l'extérieur de leur pays et les femmes plus âgées qui affirment vouloir rester dans leur pays, anéantissent et fassent disparaître la culture et les valeurs de ce pays? En outre, la véritable question consiste peut-être à déterminer si une telle chose ne serait pas très dangereuse pour ces femmes, même s'il s'agit d'une chose qu'elles voudraient voir se produire.

M. Jamal : Vous dites qu'il se peut qu'elles veuillent changer leur culture?

Le sénateur Zimmer : Les femmes qui veulent changer leur propre culture et leur propre vie, et qui veulent s'adapter davantage au monde occidental perçoivent constamment que cela ne va pas sans danger, et je ne suis pas certain qu'il est possible de faire disparaître cela.

M. Jamal : D'accord, sénateur, merci.

La présidente : J'ai le regret de vous dire que vous n'avez que cinq minutes. Faites du mieux que vous le pouvez.

M. Jamal : Puis-je commencer par répondre à la dernière question?

La présidente : Allez-y dans l'ordre qu'il vous plaît.

M. Jamal : J'ai parlé de valeurs et de culture. Tout d'abord, une culture n'est pas quelque chose d'immuable, et ne le sera jamais. Une culture ne demeure jamais dans le même état. La culture évoluera. Nous vivions dans des grottes. Nous avons changé la culture. La culture est en évolution constante. Dans de nombreux endroits où vivent les tribus pachtounes, la culture a changé.

Au sein de ces cultures, les femmes ont changé. Ma famille offre de nombreux exemples de femmes qui ont changé. À présent, durant les entrevues téléphoniques que je mène avec eux, les hommes me disent à quel point ils sont fiers d'avoir éduqué leurs filles. C'est maintenant au tour de ces filles d'avoir leurs propres écoles et d'éduquer les autres.

Dans ma famille, ma mère a été la première, et j'imagine que c'est la raison pour laquelle je me trouve ici. Ma mère a été la première de toute la tribu à recevoir une éducation. Je me rappelle encore qu'elle nous disait que son école s'appelait la Lady Griffith School. Ma mère a eu quatre fils, et nous avons tous fréquenté l'école. Si une mère est éduquée, un pays est éduqué. Ma mère a reçu une éducation. Si l'on donne de bons exemples, les gens comprennent.

Il est intéressant de constater que, dans l'une des régions où vivent les tribus pachtounes, la culture a changé et, à présent, les hommes rivalisent les uns avec les autres pour trouver une épouse éduquée. Là-bas, la culture est différente. Les parents cherchent une femme pour l'homme. On dit aux parents qu'ils doivent éduquer leur fille s'ils veulent que celle-ci se fasse proposer un beau parti. Dans ces endroits, il y a des exemples de cultures qui ont changé. Les femmes se sont manifestées et elles ont changé la culture.

There will be hurdles, issues, and a backlash, but when there is awareness, people will understand, and especially when the community owns it, they will go along.

The second question was the Canadian military and their role. We are in a critical stage. The government is making a decision. I have a simple answer. If we are out of Afghanistan, what is the message we are delivering to the Taliban? They will say one is out, and two remain. One by one they are strengthening.

We should contribute, and Canada is a blessing in Afghanistan. Canada's role is amazing.

The Chair: My question is around Canadians training the Afghan police and military and whether they should clearly talk about the rights of women to Afghan police and military during that training.

Mr. Jamal: Yes, they should, because I am getting the message recently that the contractors hired to train police were not effective at all. Yes, we should find some good strategies to train Afghan police, and they should be involved over there and telling the policemen who are there. Informing them and educating them about women's rights is a good idea.

The other question is about NGOs and civil society. We need NGOs. There are issues and major problems with NGOs. Yes, there is corruption. Corruption is all over. Yes, there is corruption in the Afghan government, but we still need to work along and develop good systems. There is corruption here, but we have good systems to catch it. We need to develop good systems, change strategy and have some accountability and an eye on what is happening. We need CARE Canada and all those organizations, but we need to be vigilant and develop and change those strategies because the current strategy is not working.

I think the first question was regarding NGOs and civil society and that we need to change the strategy and about my education. As I said earlier, I will complete my education within the next few months, and I have collected my data.

The Chair: Thank you for coming.

Our next witness is Professor Banerjee, whom we are delighted to have here. I have asked the professor if she would be kind enough to give us a brief introduction of herself and what she will talk about, so the camera gets it all on tape.

Nipa Banerjee, Professor, School of International Development, University of Ottawa, as an individual: I worked with CIDA for over 32 years, immediately after my graduation from the University of Toronto with my doctorate degree. I worked all

Il y aura des obstacles à surmonter et des problèmes à régler, et cela provoquera une réaction très hostile, mais les gens comprendront s'ils sont informés, et ils accepteront tout cela, surtout si la collectivité s'approprie ces changements.

La deuxième question qui m'a été posée concernait les forces armées canadiennes et le rôle qu'elles ont à jouer. Nous sommes à la croisée des chemins. Le gouvernement est en train de prendre une décision. J'ai une réponse simple. Si nous quittons l'Afghanistan, quel message envoyons-nous aux talibans? Eux se diront : « Un de parti, il n'en reste plus que deux ». Petit à petit, les talibans se renforcent.

Le Canada doit contribuer, et sa présence en Afghanistan est une bénédiction. Le Canada joue un rôle extraordinaire.

La présidente : Ma question portait sur le fait que des Canadiens forment les policiers et les militaires afghans, et je voulais savoir si les Canadiens devaient aborder franchement la question des droits des femmes au moment où ils dispensent une formation aux forces policières et militaires afghanes.

M. Jamal : Oui, ils devraient le faire, car on m'a dit récemment que les entrepreneurs embauchés pour former les policiers n'étaient pas du tout efficaces. Oui, nous devrions trouver quelques bonnes stratégies pour ce qui est de la formation de la police afghane, et les Canadiens devraient contribuer à sensibiliser les policiers. C'est une bonne idée de leur demander de fournir de l'information et de l'éducation à propos des droits des femmes.

L'autre question concernait les ONG et la société civile. Nous avons besoin des ONG. À ce chapitre, il y a des difficultés et des problèmes majeurs. Oui, il y a de la corruption. La corruption est partout. Oui, il y a de la corruption au sein du gouvernement afghan, mais nous devons continuer à coopérer et à élaborer de bons systèmes. Il y a de la corruption, mais il y a de bons systèmes pour la déceler. Nous devons élaborer de bons systèmes, changer de stratégie, mettre en place un certain processus de reddition de comptes et surveiller ce qui se passe. Nous avons besoin de CARE Canada et de toutes les organisations de ce genre, mais nous devons être vigilants, et nous devons élaborer et modifier les stratégies en place, car à l'heure actuelle, la stratégie utilisée ne fonctionne pas.

Je crois que la première question concernait les ONG et la société civile, et le fait que nous devons changer de stratégie. Il était également question de mes études. Comme je l'ai mentionné plus tôt, j'ai terminé la collecte de données, et je paracheverai mes études au cours des prochains mois.

La présidente : Merci de vous être présenté ici.

Le prochain témoin est Mme Banerjee. Nous sommes ravis de l'accueillir ici. Je lui ai demandé d'avoir l'amabilité de se présenter brièvement à nous, et de nous indiquer les sujets qu'elle abordera durant son exposé, de manière à ce que tout cela soit saisi sur pellicule.

Nipa Banerjee, professeure, École de développement international, Université d'Ottawa, à titre personnel : Je me suis jointe à l'ACDI immédiatement après avoir obtenu un doctorat de l'Université de Toronto, et j'ai travaillé pour cette organisation durant plus de 32

my life and I have never worked anywhere but at CIDA, except for at IDRC, the International Development Research Centre, a little bit.

Between 2003 and 2006 I was appointed as the head of the aid program in Afghanistan. We started our embassy in Afghanistan in 2003, and I was sent as the head of the aid program to start up our aid office. I was the only CIDA officer, together with the ambassador and a political officer, so we had a very small unit.

I left Afghanistan in 2006 and came back and worked at the president's office for a year. Then in 2007, I was offered a job with the University of Ottawa. The university was opening its School of International Development and Global Studies and was looking for practitioners who could take up students and provide them with practical experience. Since 2007, I have been with the University of Ottawa.

I developed a passion for Afghanistan while I was there. It is my focus of research. I go to Afghanistan during my semester breaks, three or four times a year, to keep myself attuned with the country and familiarize myself with Afghanistan issues. That is my background.

I was told I should speak for 10 minutes only, so I found what I had said with the house committee. It was chaotic because the time was so short and I did not have a prepared statement. I have prepared something, but I have a lot to say that I did not put in, because I was given the time limit.

However, after listening to part of the conversation and the question-and-answer period with Mr. Jamal, I can touch upon some of those issues. I have a long experience with CIDA in various Islamic countries, such as Indonesia, Bangladesh, Pakistan and Afghanistan. We can have a good discussion after I give my prepared statement.

According to some eminent Islamic scholars, over 1,400 years ago Islam prescribed men and women to be equal before God and gave them various rights, such as the right to inheritance, the right to vote, the right to work, and even the right to choose their partners in marriage. For decades in Afghanistan, women have been denied these rights either by official government decree or by their own husbands, fathers and brothers. During the rule of the Taliban from 1996 to 2001, women were forbidden to work and to leave the house without a male escort. They were not allowed to seek medical help from a male doctor and were forced to cover themselves from head to toe. Professional women doctors and teachers were forbidden to practice.

ans. J'ai travaillé pour l'ACDI toute ma vie, et je n'ai jamais travaillé pour une autre organisation, hormis le Centre de recherches pour le développement international, le CRDI, pour lequel j'ai quelque peu travaillé.

J'ai été responsable du programme d'aide en Afghanistan de 2003 à 2006. Le programme d'aide a commencé sa mission en Afghanistan en 2003, et on m'a envoyée là-bas à titre de responsable du programme afin que je mette sur pied le bureau d'aide. Notre équipe était très petite — il y avait l'ambassadeur du Canada et un spécialiste politique, et moi, qui étais la seule représentante de l'ACDI.

J'ai quitté l'Afghanistan en 2006, je suis revenue au pays et j'ai travaillé pour le bureau du président pendant un an. En 2007, on m'a offert un emploi à l'Université d'Ottawa, qui s'appropriait à inaugurer l'École de développement international et de mondialisation et qui était à la recherche de praticiens pouvant prendre en charge des étudiants et leur fournir une formation pratique. Je travaille pour l'Université d'Ottawa depuis 2007.

J'ai commencé à éprouver une véritable passion pour l'Afghanistan lorsque je me trouvais dans ce pays. Il s'agit de mon domaine privilégié de recherche. Je me rends en Afghanistan entre les trimestres universitaires, trois ou quatre fois par année, pour me tenir au courant de ce qui se passe dans le pays et mieux connaître ses problèmes. Voilà pour ce qui est de mes antécédents.

On m'a indiqué que mon exposé ne devait pas dépasser 10 minutes, et j'ai donc retrouvé ce que j'avais dit devant le comité de la Chambre. L'exposé que j'ai présenté était confus, car on m'avait accordé très peu de temps, et je n'avais pas préparé de déclaration préliminaire. Pour l'exposé d'aujourd'hui, je me suis préparée, mais vu les contraintes de temps, je ne pourrai pas dire tout ce que j'ai à dire.

Cela dit, j'ai écouté une partie de la période de questions et de réponses à laquelle a participé M. Jamal, et je pourrais traiter de quelques-uns des sujets qui ont été abordés. Dans le cadre de mon travail pour l'ACDI, j'ai acquis beaucoup d'expérience dans divers pays islamiques comme l'Indonésie, le Bangladesh, le Pakistan et l'Afghanistan. Nous pourrions avoir une bonne discussion après ma déclaration préliminaire.

D'après quelques éminents chercheurs musulmans, il y a quelque 1 400 ans, l'islam considérait les hommes et les femmes comme étant égaux devant Dieu, et les hommes et les femmes avaient reçu divers droits, notamment le droit d'hériter, le droit de voter, le droit de travailler et le droit de choisir la personne qu'ils voulaient épouser. En Afghanistan, pendant des décennies, les femmes n'ont pas pu exercer ces droits, que ce soit parce qu'un décret officiel du gouvernement leur interdisait de la faire ou parce que cette interdiction était prononcée par leur propre mari, leur propre père ou leur propre frère. De 1996 à 2001, sous le régime des talibans, les femmes n'étaient pas autorisées à travailler ni à quitter leur domicile sans être accompagnées d'un homme. Les femmes n'avaient pas le droit de consulter un homme médecin, et elles devaient être couvertes de la tête aux pieds. Les femmes médecins et les enseignantes n'étaient pas autorisées à exercer leur métier.

Since the fall of the Taliban in late 2001, many would agree that the political and cultural position of women has improved substantially. The Afghan constitution states that “the citizens of Afghanistan — whether man or woman — have equal rights.” So far, women have been allowed to return to work, and the government no longer forces them to wear the all-covering burka. Some women, although not enough, have been appointed to prominent positions in the government. The graduation of women as trained air force and police personnel has made milestones.

Despite all these changes, many challenges remain. The repression of women is still prevalent. Women are prevented from participation in public life, are forced into marriages and are denied basic education. Numerous schools for girls have been burned down, and little girls have even been poisoned to death for daring to go to school.

I will give you a brief fact box on women: 85 per cent of Afghan women remain illiterate; 30 per cent of girls have access to education in Afghanistan, but few of them complete the first six years of primary schooling; one in every three Afghan women experience physical, psychological or sexual violence; 70 per cent to 80 per cent of women face forced marriages; and despite some improvements in provision of assistance at childbirth, Afghanistan has the second-highest maternity mortality rate in the world. Over the last two years, more than 2,000 cases of violence have been reported from 26 of 34 provinces. The number of cases of women committing suicide has increased hugely due to domestic violence, abuse and disappointment with the justice system.

Violence against women is widespread, deeply rooted and acute. Critics say it is rooted in the Afghan culture, customs, attitudes and practices. Conservative political and religious forces play a role in restricting women's rights. Afghan women have limited freedom to escape the norms and traditions that dictate a subservient status for females. Impunity, weak law enforcement and corruption continue to undermine women's rights and the judicial system.

As for assistance from overseas by the international community, the fall of the Taliban brought global attention to the plight of Afghan women. Everyone from overzealous ultra feminist Western groups to charity-oriented do-gooders rushed to ameliorate the condition of women. However, even with a sizeable amount of aid and scores of consultants and projects, palpable changes remain elusive.

De nombreuses personnes s'entendent pour affirmer que, depuis la chute des talibans à la fin de 2001, la situation politique et culturelle des femmes s'est considérablement améliorée. D'après la constitution afghane, tous les citoyens de l'Afghanistan, les hommes comme les femmes, ont des droits égaux. À ce jour, les femmes ont été autorisées à recommencer à travailler, et le gouvernement ne les contraint plus à porter la burqa. Quelques femmes ont été nommées à des postes de premier plan au sein du gouvernement, mais il n'y en a pas encore suffisamment. La promotion de femmes au sein de la force aérienne et de la police a constitué une étape importante.

Malgré tous ces changements, il y a encore de nombreux défis à relever. La répression des femmes existe toujours. On empêche les femmes de participer à la vie publique, on leur impose des mariages et on leur refuse le droit à une éducation de base. Un bon nombre d'écoles pour filles ont été incendiées, et des petites filles ont été tuées par empoisonnement parce qu'elles avaient osé fréquenter l'école.

Je vais vous fournir brièvement quelques statistiques à propos des femmes : 85 p. 100 des femmes afghanes sont toujours analphabètes; 30 p. 100 des filles ont accès à l'éducation en Afghanistan, mais peu d'entre elles terminent les six premières années de l'école primaire; une femme afghane sur trois est victime de violence physique, psychologique ou sexuelle; de 70 à 80 p. 100 contractent un mariage forcé; et, malgré quelques améliorations apportées aux services d'aide à l'accouchement, le taux de mortalité maternelle de l'Afghanistan est le deuxième en importance dans le monde. Au cours des deux dernières années, plus de 2 000 cas de violence ont été signalés dans 26 des 34 provinces du pays. Le nombre de suicides commis par des femmes a énormément augmenté en raison de la violence familiale, des mauvais traitements et de la déception à l'égard du système de justice.

La violence contre les femmes est un problème grave qui est très répandu et est profondément enraciné. Des analystes affirment que la violence contre les femmes est ancrée dans la culture, les coutumes, les attitudes et les pratiques afghanes. Les forces politiques et religieuses à tendance conservatrice contribuent à restreindre les droits des femmes. Les Afghanes ont peu de marge de manœuvre pour échapper aux normes et aux traditions selon lesquelles la femme doit se soumettre à l'homme. Le climat d'impunité, la médiocrité des services policiers et la corruption continuent de miner les droits des femmes et le système judiciaire.

En ce qui a trait à l'aide offerte par la communauté internationale, la chute du régime des talibans a attiré l'attention du monde entier sur la situation des femmes afghanes. Tout le monde — des organisations occidentales ultrafeministes et extrémistes aux organismes de bienfaisance conventionnels — s'est empressé de déployer des efforts pour améliorer la condition des femmes. Cependant, malgré l'aide considérable qui a été fournie, la contribution d'une myriade de consultants et la foule de projets qui ont été mis en œuvre, les changements concrets demeurent difficiles à trouver.

Some critics find fault in the approach taken by many of the foreign organizations. Critics say that many programs are rooted in a Western world view and have not taken into account the social and cultural realities of an Islamic and post-conflict society. As such, they have sought to impose foreign values that cannot be absorbed and, consequently, cannot bring effective change. Others have taken an overly culturally sensitive approach, which has assumed a static view of Afghan society and has underestimated the abilities and aspirations of Afghan women.

Under the social, political and cultural norms that pervade Afghanistan and a highly conservative sharia-based society, which need not necessarily be interpreted as extremism, successful intervention to advance women's position might well require a low-profile approach with massive investments in women's programming, without alarming the conservative and religious forces. Experts suggest that some of the West's Afghan policies, including the use of words such as "emancipation of women" have served to inflame conservative elements in Afghan society — anger on which the Taliban has capitalized.

Women's rights awareness-raising programs financed by many Western donors raise an alarm in the conservative elements that then double their efforts to drag women to subservient positions. Such training programs are not of much use in any case when women, made aware of their rights, can hardly exercise their rights or even lobby for their rights in the absence of support from their families, society or the justice system.

Instead, women's empowerment can be achieved in an imperceptible fashion through massive investments in four areas. These are my recommendations: community-based education; access to health; income opportunities; and justice. The participation of women in the government-driven reconciliation process is essential so that women's rights are not bartered for peace.

To elaborate, I propose a national program for women combining four components. The first is a community-based village school for girls, starting with talks with the village mullahs. The second component is bringing health services to the doorsteps of girls and women, especially neonatal, midwifery and postnatal services.

Education and health serve as instruments for women to empower themselves without any blame being put on the West for imposing their values on Afghan culture through awareness-raising programs. Education helps to promote a natural process

Certains analystes jettent le blâme sur l'approche adoptée par bon nombre des organisations étrangères, et affirment qu'une pléthore de programmes procèdent d'une vision occidentale du monde et n'ont pas tenu compte des réalités sociales culturelles d'une société islamique qui se relève d'un conflit. Ainsi, on a cherché à imposer aux Afghans des valeurs de l'étranger qui ne peuvent pas être assimilées et qui, par conséquent, ne parviennent pas à changer les choses. D'autres organisations ont adopté une approche exagérément adaptée à la culture, qui procédait d'une vision statique de la société afghane et qui sous-estimait les capacités et les aspirations des Afghanes.

L'Afghanistan a été profondément marqué par des normes sociales, politiques et culturelles. En outre, il s'agit d'une société extrêmement conservatrice et fondée sur la charia — ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elle doit être qualifiée d'extrémiste. Dans un tel cadre, si nous voulons parvenir à améliorer la condition des femmes, il se pourrait très bien que nous devions investir des montants substantiels dans les programmes pour les femmes, en adoptant une approche discrète et sans provoquer les forces conservatrices et religieuses. Des experts laissent entendre que quelques-unes des politiques occidentales en ce qui a trait à l'Afghanistan, dans le cadre desquelles des termes comme « émancipation de la femme » ont été utilisés, ont eu pour effet de soulever l'ire des forces conservatrices afghanes, dont les talibans ont tiré parti.

Les programmes de sensibilisation aux droits des femmes financés par de nombreux donateurs occidentaux ont sonné le réveil des éléments conservateurs, qui ont par la suite redoublé d'efforts pour maintenir les femmes dans un état d'asservissement. Les programmes de formation de ce genre n'ont que très peu d'utilité, car ils informent les femmes à propos de leurs droits, mais elles ne peuvent guère les exercer, ni même militer pour les réclamer si elles ne disposent pas du soutien de leur famille, de la société ou du système de justice.

Si nous voulons permettre aux femmes de se prendre en charge, il faut plutôt procéder de manière discrète en investissant massivement dans quatre domaines. Voici les domaines d'investissement que je recommande : l'éducation communautaire, l'accès aux soins de santé, l'accès à des possibilités en matière de revenu et l'accès à la justice. Il est essentiel que les femmes participent au processus de réconciliation mis en œuvre par le gouvernement de manière à ce que les droits des femmes ne servent pas de monnaie d'échange dans le cadre du processus de paix.

De façon plus précise, je propose l'instauration d'un programme national à quatre volets pour les femmes. Le premier volet consiste en la création d'une école communautaire pour les filles, ce qui présuppose des pourparlers avec les mollahs du village. Le deuxième volet consiste à fournir des services de santé facilement accessibles pour les filles et les femmes, surtout des services néonataux, des services de sages-femmes et des services postnatals.

L'éducation et la santé sont des outils dont les femmes peuvent se servir pour se prendre elle-mêmes en charge, et personne ne pourra accuser les Occidentaux d'imposer leurs valeurs à la culture afghane par le truchement de programmes de

of raising consciousness and awareness of basic rights. Healthy women are more capable of participating in the development process of their communities.

The third component is home-based, income-generating opportunities through micro-credit programs that would not raise societal eyebrows but would help women to earn confidence and give them positions of dignity in the family and, ultimately, in society. The fourth component is access to justice for women and law enforcement for bringing to justice the perpetrators of crime and violence against women.

I propose investments, like that of the Marshall Plan, for planning and financing an Afghan-led national program solely for women, combining the four components of education, health, income and justice, to be funded through a multi-donor trust fund mechanism. A National Action Plan for Women of Afghanistan exists, but it is hardly operational, as per the Afghan government's recent progress report, *100 Days after Kabul Conference*, which records only a 22 per cent rate of progress in implementing the plan. Gender is often argued to be a cross-cutting theme for programming on any sector or priority, and gender mainstreaming is the mantra of the donors. However, this prized strategy of gender mainstreaming has produced few benefits for women to date. It is time to develop a national program from which women could draw direct benefits rather than being sidelined with the excuse of integrating gender issues in all programming efforts, which is not done in practice.

Canada should take the initiative in helping the Afghan government to develop a focused national women's program, with the components mentioned above, and take up a major share of the financing, along with other donors. Savings made with the end of our combat mission could be used for financing a national program for women on a priority basis. Portions of the existing national action plan for women that contribute to these components should be included in the national program.

Finally, the importance of women participating in and shaping a political dialogue geared towards a lasting and meaningful peace was a central theme in the period after the signing of the Bonn Agreement in December 2001. Not only has this promise been neglected, but women have hardly been consulted in the discussions on the national reconciliation plans with the Taliban.

sensibilisation. L'éducation contribue à favoriser un processus naturel consistant à sensibiliser les femmes à l'égard de leurs droits fondamentaux et à les informer à ce sujet. Une femme en santé est davantage capable de participer au processus de développement de sa collectivité.

Le troisième volet serait constitué de programmes de microfinancement qui permettraient aux femmes de créer leur propre source de revenu à domicile. De tels programmes, qui ne feraient pas sourciller la société afghane, aideraient les femmes à accroître leur confiance en elles-mêmes et à acquérir une dignité au sein de leur famille et, au bout du compte, au sein de la société. Enfin, le quatrième volet concerne l'accès des femmes à la justice, et l'application de la loi pour que les personnes qui commettent des crimes et des actes de violence contre les femmes soient jugées et punies.

Je propose un plan d'investissement, qui n'est pas sans rappeler le plan Marshall. Il faut élaborer et financer un programme national s'adressant exclusivement aux femmes et dirigé par des Afghans. Ce programme combinerait les quatre volets que j'ai mentionnés, à savoir l'éducation, la santé, le revenu et la justice, et serait financé au moyen d'un fonds d'affectation spéciale auquel contribueraient de multiples donateurs. Il existe déjà un plan d'action national pour les femmes de l'Afghanistan, mais il n'est guère opérationnel, comme l'indique le récent rapport d'étape intitulé *100 Days after Kabul Conference*, qu'a fait paraître le gouvernement de l'Afghanistan et où il est mentionné que le plan d'action n'a été mis en œuvre qu'à 22 p. 100. On soutient souvent que la question de l'égalité hommes-femmes est un thème de programme récurrent dans tous les secteurs ou domaines prioritaires, et que l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes est le maître mot des donateurs. Cependant, à ce jour, cette stratégie très prisée de l'intégration de l'égalité des hommes et des femmes n'a procuré aux femmes que très peu d'avantages. Il est temps d'élaborer un programme national dont les femmes pourront profiter directement, et on doit cesser d'invoquer l'excuse de l'intégration des questions touchant l'égalité des sexes au sein de toutes les activités de programmation — ce qui, en réalité, est faux — pour justifier le fait de confiner les femmes à un rôle d'observatrices.

Le Canada devrait prendre l'initiative d'aider le gouvernement afghan à élaborer un programme national ciblant spécifiquement les femmes et comportant les volets que je viens de mentionner, et assumer aux côtés d'autres donateurs une part importante du financement. La fin de la mission de combat du Canada se traduira par des économies, et ces fonds pourraient être affectés de façon prioritaire au financement d'un programme national pour les femmes. Les éléments de l'actuel plan d'action national pour les femmes qui recoupent les volets du nouveau programme national devraient être intégrés à celui-ci.

Enfin, au cours de la période suivant la ratification de l'Accord de Bonn en décembre 2001, l'importance de la participation des femmes à un dialogue politique visant l'établissement d'une paix durable et significative, de même que l'importance du rôle que les femmes doivent jouer en ce qui a trait à l'orientation de ce dialogue, est devenue un thème central. Non seulement cette

Afghan women say that while they want peace, they are concerned that the agreements reached with the Taliban could threaten any hard-won gains for women, albeit limited, over the past seven years. Women want a just peace process and ask that they should be considered as participants in the process for the establishment of peace and stability and not be treated as bystanders and mere victims of circumstances.

Canada must take leadership in endorsing this demand, but I propose also that Canada's continued aid presence in Afghanistan be contingent upon the reconciliation process fully protecting the constitutional rights of the Afghan women, not only in theory but in practice.

Senator Jaffer: Professor, thank you very much for your presentation. You certainly have given us a lot to work with. I appreciate that.

You talked about education and health being at the village level and about income-generating micro-credit and also about access to justice and not having impunity. Certainly you have given us ideas about what we can suggest.

I have questions for you on the Marshall Plan.

Ms. Banerjee: I call it the Marshall Plan.

Senator Jaffer: I believe we all know what you mean.

Who would disburse the funds on the Marshall Plan?

Ms. Banerjee: Recently I wrote an article in the *Policy Options* journal. There is a problem in Afghanistan. We want to hand over responsibilities. The international community eventually must get out of Afghanistan. No country can be developed by foreigners. However, at this time, because of a trust deficit, because of not only Canadian but also generally the international community's concerns about corruption, we are contracting out programs to our own private sector agencies or NGOs, although NGOs are very much required. Mainly I would consider private sector agencies. When we do this, the Afghan government is not practising the development of programs or how to be accountable. The spirit of accountability is not being engendered in them. If they do not practice, this excuse that they are corrupt can go on forever, or they do not have the capacity.

promesse n'a pas été tenue, mais en outre, les femmes n'ont guère été consultées au moment des pourparlers avec les talibans concernant les plans de réconciliation nationale.

Les Afghanes affirment vouloir la paix, mais elles sont préoccupées par le fait que les accords conclus avec les talibans risquent de compromettre les gains — réels bien que limités — que les femmes ont arrachés de haute lutte au cours des sept dernières années. Les femmes veulent un processus de paix qui soit juste, et elles ont demandé qu'on les considère comme des participantes à part entière du processus d'établissement de la paix et de la stabilité, et non pas comme simples observatrices et victimes des circonstances.

Le Canada doit assumer un rôle de chef de file et souscrire à cette requête, mais je propose également que l'aide continue du Canada à l'Afghanistan soit subordonnée à la protection pleine et entière des droits constitutionnels des Afghanes dans le cadre du processus de réconciliation. De surcroît, il ne faut pas que cette protection se manifeste uniquement sur le plan théorique — elle doit se traduire dans les faits.

Le sénateur Jaffer : Merci beaucoup, madame, de votre exposé. À coup sûr, vous nous avez mis beaucoup de pain sur la planche, et je vous en sais gré.

Vous avez mentionné que l'éducation et la santé devaient être prises en charge à l'échelon des villages; vous avez parlé du microfinancement comme moyen de générer des revenus; vous avez évoqué l'accès à la justice et la nécessité de mettre fin à l'impunité. Vous avez assurément formulé des idées qui contribueront à l'élaboration de nos recommandations.

J'ai des questions à vous poser à propos du plan Marshall.

Mme Banerjee : Le plan que je qualifie de « plan Marshall ».

Le sénateur Jaffer : Je crois que nous avons tous compris ce que vous vouliez dire.

Qui financerait ce plan Marshall?

Mme Banerjee : J'ai écrit récemment un article dans la revue *Policy Options*. Il y a un problème en Afghanistan : on veut céder les responsabilités. La communauté internationale devra, à l'issue du processus, quitter l'Afghanistan. Aucun pays ne peut être développé par des étrangers. Cependant, à ce moment-ci, en raison d'une perte de confiance, et en raison des préoccupations entretenues non seulement par le Canada, mais également par la communauté internationale en général, en ce qui concerne la corruption, nous confions, par l'entremise de marchés, nos programmes à nos propres organisations du secteur privé ou à des ONG, même si celles-ci sont très sollicitées. J'estime que ces marchés sont principalement attribués à des organisations du secteur privé. Lorsque nous agissons ainsi, nous assumons le rôle du gouvernement afghan, qui ne s'exerce pas à élaborer des programmes ou à la reddition de comptes. Les Afghans n'assimilent pas les principes de la reddition de comptes. Si on ne leur permet pas de pratiquer la reddition de comptes, on continuera d'affirmer indéfiniment que les Afghans sont corrompus ou qu'ils ne disposent pas des capacités nécessaires.

For the development of capacity and of a spirit of accountability, we need to work with the Afghans in developing national programs. They in fact have 22 national programs. They have developed the concepts. However, they do not have the capacity to develop them fully, and particularly on accountability they need our assistance.

Therefore, I propose that the international community, through multilateral trust funds, plan programs together with the government, and the government implements them. The funding goes through the trust fund to the Afghan government's budget process. However, accountability needs to be ensured by deciding, with an agreement with the Afghan government, as to what they will produce or deliver every quarter or every six months. Every quarter you cannot have outcome results, but there could be deliverables, direct outputs. If they do not deliver the outputs or outcomes that have been planned together, then the next tranche of disbursement will not be released.

That is one of the best ways. The Afghan government probably will not like it very much, but this is a better process because it would enable us to pass our money through the Afghan government's budget process and give them a sense of accountability. They have to do this.

Senator Jaffer: I understand that we have committed — I may be wrong on this fact — that by 2014, 50 per cent of the monies will go through the Afghan budget process and 80 per cent will be according to the priorities that the Afghan government sets. Is that the kind of formula you are looking at?

Ms. Banerjee: Yes. Honestly speaking, I forget now. I think they said within two years, or was it 2014? I cannot remember exactly. That was the London communiqué and the Kabul Conference communiqué that said that 50 per cent should go through the Afghan government's budget process. I do not see it happening very fast. By 2014, it is possible, but we need to start working on that.

In order that I can also address your concerns or Canadians' concerns about corruption, if it goes through a trust fund, normally an organization like the World Bank is responsible for accountability. In the beginning of this decade, 2003 to 2006, a large percentage of our funding was going through these trust funds and going through the budget process. However, because of the Manley commission recommendation, we withdrew our funds from the national programs, and we are now focusing in Kandahar only, almost 60 per cent to 70 per cent of the funds, and we have cut down on the national programs.

Pour créer des capacités et instaurer une mentalité redditionnelle, nous devons élaborer des programmes nationaux en collaboration avec les Afghans. Dans les faits, l'Afghanistan dispose de 22 programmes nationaux, qui ont été conçus par des Afghans. Cependant, l'Afghanistan n'a pas la capacité de les élaborer pleinement, et il a besoin de notre aide, plus particulièrement sur le plan de reddition de comptes.

Par conséquent, je recommande que la communauté internationale collabore avec le gouvernement afghan, par le truchement de fonds d'affectation spéciale multilatéraux, à l'élaboration de programmes, et que ceux-ci soient mis en œuvre par le gouvernement afghan. Le financement serait versé au budget du gouvernement afghan au moyen d'un fonds d'affectation spéciale. Cependant, pour qu'il y ait reddition de comptes, il faudra conclure avec le gouvernement afghan une entente énonçant ce que celui-ci devra produire ou exécuter chaque trimestre ou tous les six mois. Il ne peut pas y avoir des résultats chaque trimestre, mais il peut y avoir des produits livrables, des extrants directs. Si le gouvernement afghan ne remplit pas ses obligations en ce qui a trait aux extrants ou aux résultats convenus, la tranche de financement suivante ne lui sera pas versée.

Il s'agit de l'une des meilleures solutions. Elle ne plaira probablement pas beaucoup au gouvernement afghan, mais il s'agit d'un processus plus avantageux, car il nous permettrait de verser notre financement au gouvernement afghan par l'entremise de son processus budgétaire, ce qui lui permettrait d'acquérir une compréhension de la reddition de comptes, et cela est nécessaire.

Le sénateur Jaffer : Je me trompe peut-être, mais je crois comprendre que le Canada s'est engagé à ce que, d'ici 2014, une proportion de 50 p. 100 des fonds passent par le processus budgétaire afghan, et 80 p. 100 correspondront aux priorités établies par le gouvernement afghan. Est-ce le genre de formule que le Canada envisage?

Mme Banerjee : Oui. En toute honnêteté, je ne me souviens plus de la date exacte à ce moment-ci. Je crois qu'on a dit que cela devait avoir lieu d'ici deux ans, ou peut-être d'ici 2014. Je ne m'en souviens plus exactement. Dans le communiqué de Londres et le communiqué de la Conférence de Kaboul, il était indiqué qu'une proportion de 50 p. 100 du financement devrait être intégrée au processus budgétaire du gouvernement de l'Afghanistan. D'après ce que je peux constater, cela tarde à se produire. Il est possible que cela se produise d'ici 2014, mais nous devons commencer à travailler là-dessus.

En outre, pour dissiper vos préoccupations ou celles des Canadiens en ce qui a trait à la corruption, je mentionnerai que, lorsque du financement transite par un fonds d'affectation spéciale, c'est habituellement une organisation comme la Banque mondiale qui est responsable de la reddition de comptes. Au début de la décennie, de 2003 à 2006, une proportion importante du financement versé par le Canada transitait par des fonds d'affectation spéciale et était intégrée au processus budgétaire. Cependant, par suite d'une recommandation de la Commission Manley, le Canada a retiré ses fonds des programmes nationaux, au

In my view, that was not the right thing to do because you really cannot do things for people in the country. In my 30 years of experience with CIDA, I have never seen a country that has developed where donors are really doing things for them.

I went to Bangladesh about nine years after Bangladesh was born, and at that time Bangladesh was about 98 per cent dependent on donor funds, and now it is only 4 per cent. However, our strategy in Bangladesh was such that we did our own programming, but at the same time we invested in capacity building of the government. Together with food aid, we provided them with technical assistance to develop their capacity to do research on high-yielding varieties of seeds, and today Bangladesh is self-sufficient in food.

Bangladesh is actually a success story. Anywhere in the world you would go, you would not find that development takes place if foreigners and private sector agencies from those countries are delivering services.

Senator Jaffer: Do you think we have the right approach when our CIDA minister is saying you have to bid for contracts?

Ms. Banerjee: Probably you are referring to the most recent thing about the NGOs. NGOs had a program facility that existed since the 1970s. Now the minister is saying that the NGOs have to bid for contracts. She says that CIDA would work with the government in the development of programs that would be tendered out. I really do not know how that will work out. However, I also think that unsolicited proposals are quite important for NGOs because CARE, Oxfam and some of the smaller NGOs do very good work. They also are working in direct contract with the Government of Afghanistan. In those areas, they are delivering extremely well.

Apparently they deliver better when they are contracted directly by the Government of Afghanistan, and the Government of Afghanistan has control over their activities and also gets reporting. They perform better than as compared to our government giving direct funds.

This contracting, this bidding for contracts, will be a contract between our government and the NGOs. It is not really direct contracting by the Afghan government.

Senator Jaffer: You do not think that will be effective?

Ms. Banerjee: It will work out. NGOs are very upset. Some of them discussed this with me.

profit des programmes axés exclusivement sur Kandahar, auxquels sont affectés de 60 à 70 p. 100 environ des fonds. Nous avons réduit le financement versé aux programmes nationaux.

À mon avis, cela n'était pas la bonne chose à faire, car cela ne permet pas vraiment de faire des choses pour la population du pays. Au cours des 30 années que j'ai passées au sein de l'ACDI, je n'ai jamais vu un pays se développer grâce à une contribution réelle de donateurs.

Je me suis rendu au Bangladesh environ neuf ans après la création de ce pays, et à ce moment-là, il était financé à hauteur de 98 p. 100 environ par des donateurs. À présent, cette proportion ne s'élève qu'à 4 p. 100. Cependant, au Bangladesh, notre stratégie était différente : nous exécutons nos propres programmes, mais en même temps, nous investissons pour renforcer les capacités du gouvernement. Nous fournissions une aide alimentaire, mais aussi de l'assistance technique pour aider les habitants à renforcer leurs capacités à mener des recherches afin d'élaborer des variétés de semences à rendement élevé, et aujourd'hui, le Bangladesh est un pays autosuffisant sur le plan de l'alimentation.

De fait, le Bangladesh est un exemple de réussite. Vous ne trouverez nulle part dans le monde de pays qui réussissent à se développer et où les services sont fournis par des organisations de l'étranger ou des organisations intérieures du secteur privé.

Le sénateur Jaffer : Croyez-vous que nous adoptons la bonne approche lorsque la ministre responsable de l'ACDI affirme qu'il faut procéder par appels d'offres?

Mme Banerjee : Vous parlez probablement de la mesure la plus récente qui vise les ONG. Les ONG avaient un mécanisme de programme qui était en place depuis les années 1970. Maintenant, la ministre affirme que les ONG doivent soumissionner dans le cadre d'un marché. Elle soutient que l'ACDI travaillerait de concert avec le gouvernement pour élaborer des programmes qui seraient visés par un processus d'appels d'offres. Je ne sais vraiment pas à quel point cela va fonctionner. Toutefois, je suis également d'avis que les propositions spontanées sont très importantes pour les ONG parce que CARE, OXFAM et certaines petites ONG font un excellent travail. Elles concluent aussi des marchés directement avec le gouvernement de l'Afghanistan. À ce chapitre, ces organisations se débrouillent extrêmement bien.

Apparemment, elles obtiennent de meilleurs résultats lorsqu'elles passent des marchés avec le gouvernement afghan, et ce dernier peut exercer un contrôle sur leurs activités et reçoit des rapports à cet égard. Ces organisations accomplissent un meilleur travail comparativement à celui accompli lorsque le gouvernement canadien offre un financement direct.

Cette passation de marchés — cette soumission sur le marché — prendra la forme d'un contrat liant notre gouvernement et les ONG. Ce n'est pas vraiment une passation de marchés directe par le gouvernement afghan.

Le sénateur Jaffer : Vous croyez que cela ne sera pas efficace?

Mme Banerjee : Cela va fonctionner. Les ONG sont très mécontentes. Des représentants de certaines ONG en ont discuté avec moi.

Our partnership program is unique in the world. I started my life with the partnership program in CIDA, and it was an innovative vice-president who started the partnership program. Nowhere in the world did they have the partnership program that funds NGOs, professional associations of doctors, nurses — even the Canadian Labour Congress used to be funded — and universities and colleges of Canada, et cetera. It is a very unique program, which the other countries later adopted, and Scandinavian countries have developed the program very well.

I think it would be unfortunate if we lost the spirit of the partnership program.

Senator Brazeau: At the beginning of the presentation, you mentioned that according to Islamic scholars, Islam prescribed that men and women have equal rights, such as inheritance, the right to vote, the right to work and the right to choose their own partners in marriage. Yet the critics out there are saying that Westerners are trying to impose their values on the Afghan people regarding the rights of Afghan women. Obviously, many of those critics are the ones who do not support or believe in Afghan women's rights.

First, in your experience, how do Afghan women view Canada's role, especially with the protection and promotion of their rights, whatever that looks like, what we have done to date and whatever that could look like in the future?

Second, how do we overcome the barriers and challenges and the mentality of those who oppose Afghan women's rights?

Ms. Banerjee: I think I mentioned this in my prepared presentation, that these rights awareness programs are not very much liked by the Afghans; I have noted that. This is correct even with educated young people. The rights awareness is not very much supported, and we do a lot of those kinds of programs.

That is why I proposed that if you can do something, if you can have the same results of educating women, getting them justice, getting them the health and income, imperceptibly and without having a backlash, it will be gradual but it will be successful. I can give you a small example from my Bangladesh days again —

There is not much point at this time, particularly when the Taliban insurgency really has strengthened so much and security has become one of the major problems; probably it is a better idea not to raise issues that will get people's backs up. I do not think we should stop, however. We should have community-based village schools.

I was listening to Mr. Jamal's presentation and the questions and answers. The Government of Afghanistan realizes, particularly in health and education, that it does not have the capacity to deliver directly. The Afghan government likes to get the assistance from the NGOs. Actually, these are the two sectors where the government

Notre programme de partenariat est unique au monde. J'ai commencé ma vie avec le programme de partenariat lorsque j'étais à l'ACDI, et c'était un vice-président innovateur qui l'avait lancé. Il n'existe nulle part dans le monde un programme de partenariat qui finance des ONG, des associations professionnelles de médecins et d'infirmières — même le Congrès du travail du Canada était financé —, des universités et collèges du Canada, et cetera. C'est un programme très particulier que d'autres pays ont fini par adopter, et le programme a très bien évolué dans les pays scandinaves.

Je crois qu'il serait malheureux que nous perdions l'esprit du programme de partenariat.

Le sénateur Brazeau : Au début de l'exposé, vous avez dit que, selon des chercheurs musulmans, l'islam considérait les hommes et les femmes comme étant égaux et que les hommes et les femmes avaient reçu divers droits, notamment le droit d'hériter, le droit de voter, le droit de travailler et le droit de choisir la personne qu'ils voulaient épouser. Pourtant, selon certaines critiques, les Occidentaux tentent d'imposer leurs valeurs au peuple afghan en ce qui concerne les droits des Afghanes. Évidemment, un grand nombre de ces critiques sont des personnes qui n'appuient pas les droits des Afghanes ou qui n'y croient pas.

Tout d'abord, selon votre expérience, comment les Afghanes perçoivent-elles le rôle du Canada — quel qu'il soit — au chapitre de la protection et de la promotion de leurs droits? Quelle est leur vision de nos réalisations jusqu'à présent et de ce que nous pourrions faire à l'avenir?

Deuxièmement, comment surmontons-nous les obstacles et difficultés et la mentalité des personnes qui s'opposent aux droits des Afghanes?

Mme Banerjee : Je crois en avoir parlé dans mon exposé : les programmes de sensibilisation aux droits ne sont pas très appréciés par les Afghans, chose que j'ai fait remarquer. C'est le cas même chez de jeunes personnes scolarisées. La sensibilisation aux droits ne reçoit pas un très grand soutien, et nous élaborons beaucoup de programmes de ce genre.

C'est pourquoi j'ai avancé que, si on peut faire quelque chose, si on peut obtenir des résultats comparables en offrant aux femmes une éducation, un accès à la justice, la santé et un revenu, imperceptiblement et sans provoquer de réactions négatives, la sensibilisation sera graduelle, mais réussie. Je peux vous donner un autre petit exemple lié à mon expérience au Bangladesh...

Je n'y vois pas vraiment d'utilité pour le moment, surtout lorsque l'insurrection des talibans s'est énormément renforcée et que la sécurité est devenue l'un des principaux problèmes; il serait probablement préférable de ne pas soulever des questions qui nous mettront des gens à dos. Toutefois, je crois que nous ne devrions pas baisser les bras. Nous devrions avoir des écoles communautaires dans les villages.

J'ai écouté l'exposé de M. Jamal ainsi que les questions et les réponses. Le gouvernement afghan se rend bien compte — surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation — qu'il n'a pas la capacité d'offrir des services directement. Le gouvernement afghan aime recevoir de l'aide d'ONG. De fait, ce sont les deux secteurs où

has been most successful in delivering, along with rural development through the National Solidarity Programme, which is a national program through a multilateral trust fund.

The NGOs told me that the first thing to do is to go to the mosque and discuss with the mullah that they want to have a small school in one of the village elders' houses — not even outside, you do not need a building. The boundaries and the issues of buildings and bathrooms probably do not arise. A village elder agrees to give a room.

It takes time for the mullah to be convinced. As a funny aside, one of the mullahs apparently said, "I am very concerned that with education, my daughter will start writing love letters, and I do not like that." An NGO told me this. They discussed this issue and why education was important, and the mullah eventually agreed.

It does take time, but eventually this can be done. This is why I am not in favour of building big schools, which become very visible and become targets of attacks. I would prefer having village schools.

What the NGOs do is take a high school graduate from the village itself, and they train that person very quickly. I am not saying it is quality training, but you have to start somewhere. They train for a year and then they start a primary school.

I visited some of these schools, and I have talked to the girls. Some of the girls, because they missed out on education during the Taliban period, are teenagers and are attending primary schools. I have talked to them; I went to one of the schools before the election in 2004. I asked them, if they had the right to vote, what kind of person they would vote for. The girls said that their first priority for a person is one who would give them education and that helped them to give their children education.

It is very important. Imagine a small village school. The room is not even half the size of this room; it is a very small room. The students sit on the floor, and this young girl has been teaching. However, how education has created a consciousness in the young girls' minds impressed me very much.

When you go to Afghanistan next time, senators, I would advise you to ask to visit some of these village community schools.

Senator Kochhar: Thank you, Ms. Banerjee, for a knowledgeable, in-depth presentation. I am trying to understand how the Canadian government can help to better educate the women in Afghanistan.

There is much difference between the Islamic religion and the culture of Afghanistan. There is the old culture, and then there is a new culture developed by mullahs.

le gouvernement réussit le mieux — cela et le développement rural, par le truchement du Programme national de solidarité, financé au moyen de fonds d'affectation spéciale multilatéraux.

Des représentants d'ONG m'ont dit que la première chose à faire est de se rendre à la mosquée et de discuter avec le mollah. C'est fait que la collectivité veut avoir une petite école dans l'une des maisons des aînés du village — il n'y a même pas d'aide externe, et un bâtiment n'est pas nécessaire. Les questions concernant les limites et les problèmes liés aux installations et aux toilettes ne se posent probablement pas. Un aîné du village accepte de fournir une pièce.

Il faut du temps pour convaincre le mollah. Fait cocasse, un des mollahs aurait dit : « Je crains qu'avec l'éducation, ma fille se mette à écrire des lettres d'amour, et je n'aime pas cela. » C'est un représentant d'une ONG qui m'a raconté cela. Ils ont discuté du problème et des raisons pour lesquelles l'éducation était importante, et le mollah a fini par accepter.

Il faut du temps, mais on peut finir par y arriver. C'est pourquoi je m'oppose à la construction de grandes écoles qui deviennent très visibles et qui deviennent des cibles d'attaque. Je préférerais avoir des écoles de village.

Voici comment les ONG procèdent : elles choisissent une personne du village possédant un diplôme d'études secondaires et elles la forment très rapidement. Je ne dis pas que c'est une formation de qualité, mais il faut bien commencer quelque part. La formation dure un an, et les ONG mettent en place une école primaire.

J'ai visité certaines de ces écoles, et je me suis entretenue avec les filles. Certaines d'entre elles — n'ayant pas eu la possibilité d'étudier sous le régime taliban — sont des adolescentes et elles fréquentent l'école primaire. Je leur ai parlé; je me suis rendue à l'une des écoles avant les élections en 2004. Je leur ai demandé si elles avaient le droit de voter et pour quel genre de personnes elles voteraient. Les filles ont répondu que leur premier choix est une personne qui leur donnerait l'occasion de faire des études et qui les aiderait à offrir une éducation à leurs enfants.

C'est très important. Imaginez une petite école de village. La pièce ne fait même pas la moitié de cette salle; c'est une très petite pièce. Les élèves s'assoient sur le sol, et une jeune fille leur enseigne. Toutefois, la façon dont l'éducation a suscité une prise de conscience chez ces jeunes filles m'a énormément impressionnée.

La prochaine fois que vous irez en Afghanistan, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous inviterai à aller visiter certaines de ces écoles communautaires.

Le sénateur Kochhar : Merci, madame Banerjee, d'avoir présenté un exposé informatif et approfondi. J'essaie de comprendre comment le gouvernement canadien peut contribuer à l'amélioration de l'éducation des Afghanes.

L'islam diffère énormément de la culture afghane. D'une part il y a la culture ancestrale, et, d'autre part, il y a une nouvelle culture mise en place par les mollahs.

Regarding the fact box you gave with about seven or eight bullet points on page 1 of your presentation, are these due to the Islamic religion, or is that because of the culture of Afghanistan — of the new or old culture? That is my first question.

Second, you talked about the national program. The whole Afghan society is so fragmented that the way I read it or understand it, the national government really does not have that much control over the different parts of Afghanistan. It is the regional chiefs and the generals and mullahs who control their education.

How would a national program help in a very fragmented system, and how much money would reach those regions, given that so much money never reaches anywhere except the politicians themselves?

What exactly do you think we should do so that we can effect some real, meaningful change in that society?

Ms. Banerjee: First, the problems outlined in my fact box comments have developed over the years. Originally, Islam was not like that. I have talked to female Muslim lawyers who say that the Quran never asked women to cover their heads or to not be educated. That is not found anywhere in the Quran. These things have developed more as a culture. During the Taliban years, they became very deeply rooted. It will take time to get that out. This is why I say that it would be better to come out in a low-profile fashion for education rather than in a very high-profile fashion.

I truly think there is a myth to the fragmentation. I have talked to many people. It is difficult for me to go outside of Kabul because of the insecure situation. I have no protection because I go alone. However, I have talked to guards, drivers, storekeepers, and lower-level and mid-level civil servants who do not think that the country is that fragmented.

No one I have spoken to wants to go back to the Taliban days. In fact, I talked to the former rural development minister who told me that the tribal leaders have lost a lot of their influence. Certainly the war lords reign, but the tribal leaders do not have the kind of influence they used to have.

The fragmentation is due mainly to the strengthening of the Taliban insurgency. The government does not have adequate control over various areas. At the same time, it has not lost completely the support of the people. I would say that people in Afghanistan are not against foreign troops, but they do not like their overriding values and night raids. They want foreign troops to stay because they are concerned that the oppressive regime of the Taliban would return.

I will use the example of the National Solidarity Programme, in which the NGOs were used widely. They went down to the villages to the grassroots level to raise community awareness about how to participate in community development processes. NGOs work like that in many countries. There are international and local NGOs working on that. CARE does work on that as well. The NGOs go to villages to raise the awareness of both

Concernant les statistiques que vous avez fournies — les sept ou huit points qui figurent à la page 1 de votre exposé —, sont-elles attribuables à l'islam ou à la culture afghane — que ce soit la nouvelle culture ou la culture ancestrale? C'est ma première question.

Deuxièmement, vous avez parlé du programme national. L'ensemble de la société afghane est fragmentée à un point tel que — d'après ce que je crois comprendre — le gouvernement national n'a en réalité que très peu de pouvoir sur les différentes régions de l'Afghanistan. Ce sont les chefs régionaux, les généraux et les mollahs qui contrôlent l'éducation.

Comment un programme national pourrait-il aider un système grandement fragmenté? Combien d'argent se rendrait bel et bien aux régions, étant donné qu'il y a énormément d'argent qui se retrouve dans les poches des politiciens?

Selon vous, que devrions-nous faire pour apporter des changements réels et constructifs dans cette société?

Mme Banerjee : Tout d'abord, les problèmes décrits dans les statistiques sont apparus au fil des ans. Initialement, l'islam ne ressemblait pas à ça. Je me suis entretenue avec des avocates musulmanes qui affirment que le Coran n'a jamais demandé aux femmes de porter un voile ou de ne pas faire d'études. Cela ne figure nulle part dans le Coran. Ces choses tiennent plutôt à une évolution de la culture. Sous le régime taliban, elles sont devenues profondément enracinées. Il faudra du temps pour s'en débarrasser. C'est pourquoi je dis qu'il serait préférable d'adopter un mode d'éducation moins visible.

Je crois sincèrement que l'image de la société fragmentée est un mythe. J'ai parlé à un grand nombre de personnes. Il m'est difficile d'aller à l'extérieur de Kaboul en raison de la situation insécuritaire. Je n'ai aucune protection parce que je me déplace seule. Toutefois, j'ai parlé à des gardes, à des chauffeurs, à des commerçants et à des fonctionnaires subalternes et intermédiaires qui ne sont pas d'avis que le pays est si fragmenté.

Aucune des personnes avec qui je me suis entretenue ne souhaite le retour du régime taliban. De fait, selon l'ancien ministre du Développement rural, les chefs de tribus ont perdu beaucoup d'influence. Les seigneurs de guerre règnent, certes, mais les chefs de tribus n'exercent plus le genre d'influence qu'ils avaient autrefois.

La fragmentation tient principalement au renforcement de l'insurrection des talibans. Le gouvernement n'exerce pas un contrôle adéquat sur divers secteurs. Par ailleurs, il n'a pas complètement perdu le soutien populaire. Je dirais que les Afghans ne s'opposent pas à la présence des troupes étrangères, mais ils n'apprécient ni l'imposition de leurs valeurs ni les attaques nocturnes. Ils veulent que les troupes étrangères restent parce qu'ils craignent le retour éventuel du régime oppressif des talibans.

Je donnerai l'exemple du Programme national de solidarité, dans le cadre duquel on a largement recouru aux services des ONG. Ces dernières se rendaient dans les villages pour sensibiliser la collectivité à la façon de prendre part à des processus de développement communautaire. Les ONG travaillent de cette façon dans de nombreux pays. Il y a des ONG internationales et locales qui travaillent à ce chapitre. CARE fait également du

women and men. When they consider the groups to be ready, they inform the central government. The central government receives funding from a multi-donor trust fund. We used to fund the program in the amount of about \$30 million per year. The communities that are considered ready elect a community development council through a secret ballot. The program is based on an Indonesian program, but it is very much influenced by the Indian system.

The Chair: May I ask: Do women vote at this level?

Ms. Banerjee: They used to create a women's council and a men's council. They voted, formed the councils, and \$61,000 in a block grant would be sent from the central government, which was financed by the donors, to the community development councils.

They would sit together then and decide on the priorities of the communities and what they would do with the small amount of \$61,000. I have sat on the floor with village council men and women. I never covered my head. They told me that it was beyond their dream that the government would let them have funding for determining their own priorities and a participatory process. They were all for the government and said that if they built a school with their own funds and labour, they would never let the Taliban touch it. It is true that none of the schools built by these community development councils has been burned or torn down, because the communities protect them.

You need to get the government to earn the confidence and loyalty of the people. This is what they got from this. The fragmentation can be prevented if you connect government to the people and have their presence in the development.

Unfortunately, there are 34 provinces, and there is not enough money for the National Solidarity Programme, although we cut down hugely. We give them \$5 million per year now — hardly anything. In my view, it can be done.

Senator Oliver: I commend you for an excellent presentation. I found it to be clear, persuasive, logical and based upon the realities of the country and what is on the ground. I liked your four components, but I have a couple of questions to test whether the fourth one is realistic about access to justice for women and law enforcement for bringing to justice the perpetrators of crime and violence against women.

I know a little about the justice system. Earlier in your paper you said that despite some changes in Afghanistan, the repression of women is still very much a reality; and you gave two examples. You said that numerous schools for girls have been burned down, and little girls have been poisoned to death for daring to go to school.

travail à cet égard. Les ONG se rendent dans les villages pour sensibiliser les femmes et les hommes. Lorsqu'elles considèrent que les groupes sont prêts, elles informent le gouvernement central. Ce dernier reçoit du financement d'un fonds d'affectation spéciale auquel contribuent de multiples donateurs. À l'époque, nous versions environ 30 millions de dollars par année au programme. Les collectivités qui sont considérées comme prêtes élisent un conseil de développement communautaire par scrutin secret. Le programme est fondé sur un programme indonésien, mais il est très influencé par le système indien.

La présidente : Permettez-moi de vous poser la question suivante : est-ce que les femmes votent à ce niveau?

Mme Banerjee : On créait habituellement un conseil de femmes et un conseil d'hommes. On passait au vote, on formait les conseils, et le gouvernement central accordait une subvention globale de 61 000 \$ — laquelle était financée par des donateurs — aux conseils de développement communautaire.

Les membres se réunissaient, puis convenaient des priorités de la collectivité et de la façon dont la modeste somme de 61 000 \$ serait dépensée. Je me suis assise sur le plancher avec les hommes et les femmes du conseil du village. Je ne me suis jamais couvert la tête. Ils m'ont dit que c'était contre toute espérance que le gouvernement leur offre un financement pour qu'ils établissent leurs propres priorités et un processus participatif. Ils étaient tous en faveur du gouvernement et ils ont soutenu que, s'ils bâtissaient une école grâce à leurs fonds et à leur main-d'œuvre, ils ne laisseraient jamais les talibans s'en approcher. En effet, aucune des écoles construites par ces conseils de développement communautaire n'a été incendiée ou détruite parce que les collectivités les protègent.

On doit faire en sorte que le gouvernement gagne la confiance et la loyauté des gens. C'est ce qu'ils ont obtenu grâce à cela. La fragmentation peut être évitée si le gouvernement établit une relation avec le peuple et favorise leur participation au développement.

Malheureusement, il y a 34 provinces et insuffisamment de fonds pour le Programme national de solidarité, même s'il y a eu d'énormes compressions. À l'heure actuelle, nous lui versons un financement annuel de cinq millions de dollars — c'est presque rien. À mon avis, cela peut être accompli.

Le sénateur Oliver : Je vous félicite pour votre excellent exposé. J'ai trouvé qu'il était clair, convaincant, logique et fondé sur les réalités du pays et sur ce qui se passe sur le terrain. J'ai aimé les quatre volets que vous avez mentionnés, mais j'ai quelques questions qui visent à déterminer si le quatrième est réaliste — celui qui concerne l'accès des femmes à la justice et l'application de la loi pour que les personnes qui commettent des crimes et des actes de violence contre les femmes soient jugées et punies.

J'ai un peu de connaissances sur le système judiciaire. Au début de votre exposé, vous avez dit que, malgré un certain nombre de changements en Afghanistan, la répression des femmes est toujours une réalité, et vous avez donné deux exemples. Vous avez ajouté qu'un bon nombre d'écoles pour filles ont été incendiées et que des petites filles ont été tuées par empoisonnement parce qu'elles avaient osé fréquenter l'école.

You want to have access to justice for women to go against the perpetrators. You have told us that the perpetrators of many sex crimes and other crimes against women and girls are the fathers and brothers in the home. How will you get justice if the perpetrators are family members?

Ms. Banerjee: With family members, it is difficult.

Senator Oliver: Is this a realistic component?

Ms. Banerjee: I think it is realistic. The justice system is not working. Justice reforms have not been carried out. A justice reform program was developed but never implemented. The justice system is extremely corrupt. Even if they are caught, the perpetrators of crime get off scot-free.

Senator Oliver: Often the perpetrators are the fathers and the brothers — the men in the family.

Ms. Banerjee: In many cases they are. That is one of the most difficult things.

Senator Oliver: Is your fourth component realistic?

Ms. Banerjee: We have to make it realistic. That is what I am saying. Impunity needs to be removed, and justice reforms must be done.

Yes, relatives are often the perpetrators. You know of the case in Canada where the father, brother and even the mother were involved. Our justice system is different. We have a justice system that can take care of it. What you are asking, I suppose, is how this could be possible when the justice system is not working out. That is the most difficult point in my presentation and in my view. However, I think that that needs to be taken care of. We cannot leave that out.

Senator Oliver: It is on your wish list.

Ms. Banerjee: It is on my wish list, yes. Canada could put conditions on our aid, saying that perpetrators of crime, whether or not family, must be brought to justice, and the justice system must be reformed. There are some efforts at a mobile justice system also. I understand it is still not working out very well.

I do not think the international community has been strong enough in Afghanistan in transparently discussing some of the problems. Corruption does not develop in a day; it has been on the go for a while. We hardly ever raised it in the past. I attend many meetings. Women's issues are hardly ever discussed. In the last Joint Coordination and Monitoring Board meeting, our ambassador did raise the issues of women, but that kind of passes by, and we need to be stronger. Particularly, the justice system is one of the most backward systems in Afghanistan, and perhaps we should make our aid conditional upon improving justice.

Vous voulez que les femmes aient accès à la justice pour qu'on puisse poursuivre les auteurs de crimes. Vous nous avez dit que bon nombre de personnes qui commettent des crimes sexuels et d'autres crimes contre les femmes et les filles sont les pères et les frères de la famille. Comment obtiendrez-vous justice si les auteurs des crimes sont des membres de la famille?

Mme Banerjee : Dans le cas des membres d'une famille, c'est difficile.

Le sénateur Oliver : S'agit-il d'un volet réaliste?

Mme Banerjee : Je crois que oui. Le système judiciaire ne fonctionne pas. Les réformes de la justice n'ont pas eu lieu. Un programme de réforme de la justice a été élaboré, mais il n'a jamais été mis en œuvre. Le système judiciaire est extrêmement corrompu. Même si les auteurs des crimes se font prendre, ils s'en tirent indemnes.

Le sénateur Oliver : Les auteurs de crimes sont souvent les pères et les frères — les hommes de la famille.

Mme Banerjee : Oui, dans beaucoup de cas. C'est l'une des choses les plus difficiles.

Le sénateur Oliver : Le quatrième volet que vous avez mentionné est-il réaliste?

Mme Banerjee : Nous devons le rendre réaliste. C'est ce que je veux dire. L'impunité doit être supprimée, et une réforme de la justice doit avoir lieu.

Oui, les auteurs des crimes sont souvent des membres de la famille. Vous connaissez le cas au Canada où le père, le frère et même la mère étaient impliqués. Le système judiciaire canadien est différent. Nous avons un appareil judiciaire qui peut s'en occuper. Vous vous demandez — je présume — comment cela pourrait être possible si le système judiciaire ne fonctionne pas. C'est le point le plus difficile soulevé dans mon exposé — et selon mon point de vue. Toutefois, je crois que des mesures doivent être prises. Nous ne pouvons en faire fi.

Le sénateur Oliver : C'est sur votre liste de souhaits.

Mme Banerjee : Oui, c'est sur ma liste de souhaits. Le Canada pourrait imposer des conditions sur l'aide que nous offrons — par exemple, les auteurs des crimes, que ce soit un membre de la famille ou non, doivent être traînés en justice —, et le système judiciaire doit subir une réforme. Des efforts sont également déployés pour la mise en place d'un système judiciaire mobile. Je crois comprendre que celui-ci ne fonctionne toujours pas très bien.

Je ne crois pas que la communauté internationale s'est investie suffisamment pour ce qui est de tenir des discussions transparentes sur certains problèmes en Afghanistan. La corruption n'apparaît pas du jour au lendemain; elle sévit depuis longtemps. Nous avons à peine soulevé ce problème par le passé. Je participe à de nombreuses réunions. Les problèmes concernant les femmes sont rarement abordés. Au cours de la dernière réunion du Conseil de coordination et de surveillance conjoint, notre ambassadeur a effectivement soulevé des problèmes concernant les femmes, mais ils n'ont pas vraiment suscité de réaction. Nous devons être plus forts.

The Chair: I want to continue on the justice theme.

I cannot help but remember, Senator Oliver, that it has taken Canada a great deal of time to develop the justice system that says there is rape within marriage and that it is a criminal offence and so on. Afghanistan, here you go, good luck.

There are many justice systems. There are at least three or so in Afghanistan. What you are talking about is the secular justice system of courts, right? You are talking about police involvement in apprehending.

Ms. Banerjee: It is a secular justice system, yes. In India they still have sharia law for the Muslim population, but it is a just system. If there are criminal actions, then it is taken care of.

The Chair: You said 80 per cent of women are in forced marriages. How would we deal with something as complex as that in terms of justice?

Ms. Banerjee: A solution for that would have to be a decree for preventing child marriages and forced marriages. Some of the girls are married at 12 or 13 years old. This is one of the reasons the maternal mortality rate is so high; their uterus and ovaries are not even developed when they are bearing babies, and often these are the ones who die.

There must be decrees. Forced marriage is not in the sharia law. There is a rape law, I understand. I must say one thing. I am not a complete authority on Islamic laws. I have read, and for my work what is required I do. If there are lawyers here, then I think probably they could have better solutions, but I think there need to be decrees for preventing forced marriages. In India, for instance, and here as well, minor girls cannot be married.

We must be realistic. In India, where democracy has been working for years, and it is the most populous democracy, you know that the dowry system is banned — it is unlawful — yet the President of India declared the other day that dowry deaths are increasing. Women are committing suicide because they are being threatened because of the dowry.

If countries as advanced as India are having problems, it will take years before you can have these things ameliorated or the justice system working. However, my hope is that when women get educated they will get a consciousness, and they will be able to lobby for their rights.

At this time I find that women who are in positions and who can negotiate with the government are not doing so because they are afraid of losing their positions. This is true in many developing countries; it happens everywhere. Always educated, urban, elite women take the lead, and reforms are not really progressing. In Afghanistan this is happening. I will not mention

Plus particulièrement, le système judiciaire est l'un des systèmes les plus archaïques en Afghanistan, et nous devrions peut-être offrir une aide conditionnelle à l'amélioration du système judiciaire

La présidente : Je veux poursuivre sur le sujet de la justice.

Je ne peux m'empêcher de vous rappeler, sénateur Oliver, qu'il a fallu énormément de temps au Canada pour mettre en place un système judiciaire qui considère, entre autres choses, qu'un viol marital est un crime. Alors, pour l'Afghanistan, bonne chance.

Il existe de nombreux systèmes judiciaires. Il y en a au moins trois en Afghanistan. Vous parlez des tribunaux laïques du système judiciaire, n'est-ce pas? Vous parlez du rôle des policiers en ce qui concerne les arrestations.

Mme Banerjee : Oui, c'est un système judiciaire laïque. En Inde, il y a toujours un tribunal de la charia pour la population musulmane, mais c'est un système juste. Si un crime est commis, des mesures sont prises.

La présidente : Vous avez dit que 80 p. 100 des femmes sont dans un mariage forcé. Comment pourriez-vous gérer une chose aussi complexe sur le plan juridique?

Mme Banerjee : Une solution serait d'avoir un décret pour empêcher les mariages d'enfants et les mariages forcés. Certaines filles se marient à 12 ou à 13 ans. C'est l'une des raisons pour lesquelles le taux de mortalité maternelle est si élevé : l'utérus et les ovaires de ces filles ne sont même pas développés durant leur grossesse, et ce sont souvent elles qui meurent.

Des décrets doivent être adoptés. Le mariage forcé n'est pas prévu dans la charia. Je crois savoir qu'il y a une loi sur le viol. Je dois dire une chose. Je ne m'y connais pas très bien en matière de droit islamique. J'ai lu des ouvrages, et, dans le cadre de mon travail, je fais ce qui est nécessaire. S'il y a des avocats présents, je crois qu'ils auraient probablement de meilleures solutions, mais j'estime qu'il faut des décrets pour empêcher les mariages forcés. À titre d'exemple, en Inde — et au Canada aussi — les filles mineures ne sont pas en droit de se marier.

Nous devons être réalistes. En Inde — où une démocratie est instaurée depuis des années, et c'est le pays démocratique le plus populaire —, vous savez que le système de dot est interdit — c'est illégal —; pourtant, le président de l'Inde a déclaré l'autre jour que le taux de décès liés à la dot est en hausse. Les femmes se suicident parce qu'elles sont menacées en raison de la dot.

Si des pays aussi développés que l'Inde éprouvent des problèmes, il faudra des années avant que ces choses ne s'améliorent ou que le système judiciaire fonctionne. Toutefois, j'ose espérer que, lorsque les femmes recevront une éducation, elles prendront conscience de leurs droits et seront en mesure d'exercer des pressions pour les défendre.

À ce moment-ci, je suis d'avis que les femmes qui peuvent négocier avec le gouvernement et qui sont en position de le faire n'agissent pas parce qu'elles craignent de perdre leur poste. C'est vrai dans de nombreux pays en développement; cela arrive partout. Il y a partout des femmes instruites, issues de l'élite urbaine, qui sont à la tête d'une initiative, mais la réforme ne

any names, because they are very close friends of mine as well, but they did not even say much against the sharia law. It will take a long time.

The Chair: We have five minutes left. Senator Jaffer and Senator Zimmer would like to ask questions, and I would like to add to it. You can answer all of the questions together.

If you controlled all of CIDA's money for Afghanistan, what two things would you spend it on?

Senator Zimmer: I have two quick questions. We have had a lot of debate about how long we should stay in. I was in Afghanistan with the Standing Senate Committee on National Security and Defence two years ago. Three of the key elements were education, health care and income opportunities. We saw the income opportunities in the development of a bakery for men and an embroidery shop for women, and they were building their own road. The questions then, which have been debated a lot, are how long do we stay, when do we pull out, and when we pull out, should we come back and monitor. One thing is the violence and the corruption of the police force. Do we come back and monitor that?

In your opinion, how long should we stay, and how often should we return?

Ms. Banerjee: How often should we return?

Senator Jaffer: Much of what you have said is about training. I do not know the complete details, but I understand our government is looking at training the armed forces and the police. What other training would you recommend that we recommend to our government be included in the training they will do until 2014?

Ms. Banerjee: Are you talking about our troops?

Senator Jaffer: It could be CIDA.

Ms. Banerjee: It could be CIDA, okay.

The troops can train the army and the police, but I assume that the strategy is not training. Training is not working out very well because the police remain corrupt. We do not have a clue as to how many units of the army can work independently without the support of the foreign troops. We do not get that information in our government's reports.

I must say, I find American reports more transparent than our reports. Our reports are very quantitative, that we have trained so many people. That is not exactly the issue. The issue is how effectively they have been trained. With the police, it does not look like it has been very effective, and it is not known how many army units are independent.

progresses pas vraiment. C'est ce qui se passe en Afghanistan. Je ne mentionnerai aucun nom parce que ces personnes sont de très bonnes amies, mais elles n'ont même pas glissé un mot contre la loi sacrée. Il faudra du temps.

La présidente : Il nous reste cinq minutes. Les sénateurs Jaffer et Zimmer aimeraient poser des questions, et j'aimerais en ajouter une. Vous pouvez répondre aux questions en même temps.

Si vous contrôliez tous les fonds de l'ACDI qui sont destinés à l'Afghanistan, quelles sont les deux choses pour lesquelles vous dépenseriez?

Le sénateur Zimmer : J'ai deux petites questions. Nous avons longuement débattu la question concernant la durée de notre présence. Il y a deux ans, je suis allé en Afghanistan avec le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. L'éducation, les soins de santé et les possibilités de revenu étaient trois des éléments clés. Nous avons été témoins de possibilités de revenu découlant de la mise sur pied d'une boulangerie pour hommes et d'une boutique de broderie pour femmes, et ils construisaient des routes. Les questions — qui ont fait l'objet de beaucoup de débats — sont donc les suivantes : combien de temps devons-nous rester? Quand devons-nous nous retirer? Quand nous nous retirerons, devrions-nous revenir et effectuer un suivi? La violence et la corruption des services policiers doivent être prises en compte. Est-ce que nous revenons et effectuons un suivi de cela?

À votre avis, combien de temps devrions-nous rester? À quelle fréquence devrions-nous y retourner?

Mme Banerjee : À quelle fréquence devrions-nous y retourner?

Le sénateur Jaffer : La plupart des choses dont vous avez parlé touchent la formation. Je ne connais pas tous les détails, mais je crois savoir que le gouvernement songe à offrir de la formation aux forces armées et aux services policiers. Quel autre type de formation nous recommandez-vous de recommander au gouvernement pour qu'il l'intègre dans la formation offerte d'ici 2014?

Mme Banerjee : Parlez-vous des troupes canadiennes?

Le sénateur Jaffer : Cela pourrait concerner l'ACDI.

Mme Banerjee : L'ACDI, d'accord.

Les troupes peuvent former l'armée et les policiers, mais je présume que la stratégie ne se résume pas à la formation. La formation ne fonctionne pas très bien parce que la police reste corrompue. Nous n'avons aucune idée du nombre d'unités de l'armée qui peuvent travailler indépendamment, sans le soutien des forces étrangères. Nous n'avons pas ces renseignements dans nos rapports gouvernementaux.

Je dois admettre que les rapports des États-Unis sont plus transparents que les nôtres. Nos rapports sont très quantitatifs, ils indiquent le nombre de personnes qui ont reçu une formation. Ce n'est pas exactement le problème. Le problème, c'est la mesure dans laquelle ces personnes ont été formées efficacement. Dans le cas de la police, la formation ne semble pas avoir été très efficace, et le nombre d'unités indépendantes de l'armée est inconnu.

Although I think army and police training should continue, with Canada they should look at their strategy and have more concrete measures of assessing the success of the training program for the police and the army as well.

With regard to what else they should do, it is important that the Afghan government's institutions that are supposed to deliver the basic services do not have the capacity to do that. They do not have the capacity to deliver health services, education services or justice. Therefore, capacity building for delivering services by the Afghan government institutions is extremely important.

We have done part of that, but there is a problem in Afghanistan with technical assistance. It is difficult to recruit. It is not only Canada; it is throughout the world, the international community. They have difficulty recruiting people to stay in Afghanistan for longer-term periods, because of insecurity. Therefore, the type of technical assistance that we send to Afghanistan is not very good quality. This is one of the reasons we are failing to develop the capacity.

Training is very much required. From there, I will move to the question about the monitoring and evaluation. The kind of training they need is how to plan a development program. They have concepts for 22 national programs. I do not know how they will develop the programs; they cannot. They have to be trained in how to develop a program. They have to be trained in the management, in accountability and in how to monitor and evaluate the results.

Immediately after I left CIDA, I volunteered with a small NGO. They paid my travel fare but I did not charge them any fees. In CIDA, I had experience in performance management for the Asia branch; I had been doing the training.

People say you cannot impose Western concepts into Afghanistan. I used the same training material, with translations in Pashto and Bari. I did not do it, but they themselves did that. I used the material to train, and it has worked wonderfully. There is a team in the ministry of finance that is able now to train the line ministry people in planning and management, project design monitoring and evaluation. I think that job is very important.

As for how long we stay, the development presence should be for a long time. In Bangladesh, we started in 1971 and we are still there — not as strong a presence as we used to have, but we are still there. I think India decided not to take any aid from us. In Thailand, we eventually exited. We take a long time to exit from places, I must say.

In Afghanistan, the development presence would require a long time. However, I think the combat troops should stop after the agreed time. I do not know; the parliamentary resolution is there,

Même si j'estime que la formation de l'armée et de la police devrait continuer, le Canada devrait se pencher sur sa stratégie et prendre des mesures plus concrètes pour évaluer la réussite du programme de formation à l'intention de la police et de l'armée.

Concernant les autres choses qu'ils devraient faire, il importe de souligner que les institutions du gouvernement afghan qui sont censées offrir des services de base n'ont pas la capacité de le faire. Elles n'ont pas la capacité ni d'offrir des services de santé et d'éducation ni d'assurer le fonctionnement du système judiciaire. En conséquence, le renforcement de la capacité de prestation de services des institutions du gouvernement afghan est extrêmement important.

Nous avons accompli une partie de cela, mais il reste que l'Afghanistan éprouve des problèmes au chapitre de l'aide technique. Le recrutement est difficile. Ce n'est pas qu'au Canada; c'est partout dans le monde et au sein de la communauté internationale. En raison de l'insécurité, on a de la difficulté à recruter des gens qui sont disposés à rester en Afghanistan pour de longues périodes. En conséquence, l'aide technique offerte à l'Afghanistan n'est pas de très bonne qualité. C'est l'une des raisons pour lesquelles le renforcement de la capacité est un échec.

La formation est grandement nécessaire. Maintenant, je passe à la question concernant la surveillance et l'évaluation. Le type de formation nécessaire porte sur la façon d'élaborer un programme de développement. Ils ont des concepts pour 22 programmes nationaux. J'ignore comment ils vont s'y prendre pour élaborer des programmes; ils en sont incapables. Une formation sur la façon d'élaborer un programme doit être offerte. Une formation sur la gestion, la reddition de comptes et la façon de surveiller et d'évaluer les résultats doit être fournie.

Immédiatement après mon départ de l'ACDI, j'ai fait du bénévolat dans une petite ONG. Elle assumait mes frais de déplacement, mais je n'exigeais pas d'honoraires. À l'ACDI, j'ai acquis de l'expérience en gestion du rendement à la Direction générale de l'Asie; je m'occupais de la formation.

Les gens disent qu'on ne peut imposer des concepts occidentaux à l'Afghanistan. J'ai utilisé les mêmes documents de formation, traduits en pachtou et en bari. Je ne m'étais pas occupée de la traduction, ils l'ont fait eux-mêmes. J'ai utilisé ces documents aux fins de formation, et les résultats ont été formidables. Une équipe du ministère des Finances est maintenant en mesure de former le personnel opérationnel du ministère qui se charge de la planification, de la gestion et de la surveillance et de l'évaluation de la conception de projets. Selon moi, ce travail est très important.

Pour ce qui est de la durée de notre présence, la présence aux fins de développement devrait durer longtemps. Au Bangladesh, nous avons commencé en 1971 et nous y sommes toujours — notre présence n'est pas aussi forte qu'auparavant, mais nous sommes toujours présents. Je crois que l'Inde a décidé de ne pas recourir à notre aide. En Thaïlande, nous avons fini par partir. Je dois admettre qu'il nous faut du temps pour quitter un endroit.

En Afghanistan, la présence aux fins de développement nécessiterait beaucoup de temps. Toutefois, je crois que les forces combattantes devraient se retirer après la période convenue. Je ne

and I do not want to recommend against a parliamentary resolution. The training should remain, and development assistance should continue. For the latter, I would say for a very long time — up to 2020, maybe.

Senator Zimmer: May I ask a 10-second question?

The Chair: Yes.

Senator Zimmer: You will probably throw your glass at me, but I must ask you this. I recently got engaged. My fiancée is very much into fashion. Where did you buy that beautiful jacket?

Ms. Banerjee: This is an Afghan jacket.

The Chair: Our next witnesses are from CARE Canada.

Kevin McCort, President and Chief Executive Officer, CARE Canada: Honourable senators, I want to thank you for inviting me here to speak to you about how Canada can and should be the leader in supporting and empowering Afghan women as we consider the future role of Canada in Afghanistan.

I hope you have all had a chance to see the report CARE Canada released in October with recommendations for how Canada can play that leadership role. If not, I have brought some copies. The primary author of the report, CARE's expert on women's issues in Afghanistan, and a Canadian, Jennifer Rowell, could not be here to answer your questions as she has returned to Kabul. However, if any of you would like an opportunity to speak with her, please feel free to contact me.

So that you are aware of our background and level of expertise, I will tell you that as of 2011, CARE will have been working in Afghanistan for 50 years. We were there during the Taliban years. The only time we did not have a direct presence was during the Soviet invasion and occupation, when we moved our office across the border to Peshawar in Pakistan and continued with direct programs with Afghan partner organizations from there.

We are the largest partner in the largest coalition providing education for Afghan children, particularly girls. With support from CIDA, we have had programs working with vulnerable Afghan widows providing food, livestock and vocational training; teaching them about rights; and organizing them into advocacy associations so they can fight for those rights. We also do maternal health programming.

I would like to briefly address the question: Why women? According to the United Nations' Human Development Index, Afghanistan currently stands at 181 out of the 182 countries analyzed through that method. According to the Gender-Related Development Index, which measures disparity between men and

sais pas; il y a la résolution parlementaire, et je ne veux pas formuler une recommandation qui va à l'encontre d'une résolution parlementaire. La formation devrait demeurer, et l'aide au développement devrait continuer. Pour ce dernier élément, je dirais pour très longtemps encore — jusqu'à, peut-être, 2020.

Le sénateur Zimmer : Puis-je poser une question qui ne prendra que 10 secondes?

La présidente : Oui.

Le sénateur Zimmer : Vous risquez de me vider votre verre au visage, mais je dois vous poser cette question. Je me suis récemment fiancé. Ma fiancée adore la mode. Où avez-vous acheté cette magnifique veste?

Mme Banerjee : C'est une veste afghane.

La présidente : Nos prochains témoins sont des représentants de CARE Canada.

Kevin McCort, président et chef de la direction, CARE Canada : Honorables sénateurs, j'aimerais vous remercier de m'avoir invité à vous parler — dans le cadre de votre examen du rôle que le gouvernement du Canada peut jouer en Afghanistan — de la façon dont le Canada peut et devrait devenir le chef de file dans l'appui à l'émancipation des femmes afghanes.

J'espère que vous avez tous eu l'occasion de prendre connaissance du rapport publié par CARE Canada en octobre qui formule des recommandations sur la façon dont le Canada peut assumer ce rôle de chef de file. Si ce n'est pas le cas, j'ai apporté quelques copies. La principale auteure du rapport — la Canadienne Jennifer Rowell, spécialiste de CARE sur la question des femmes en Afghanistan —, ne pouvait venir ici pour répondre à vos questions, car elle est retournée à Kaboul. Toutefois, s'il y en a parmi vous qui souhaiteraient discuter avec elle, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Pour vous donner une idée de notre expérience et notre expertise, je vous dirai que, en 2011, cela fera 50 ans que CARE est présente en Afghanistan. Nous étions là durant le règne des talibans. Le seul moment où nous n'avons pas eu une présence directe dans ce pays, c'est pendant l'invasion et l'occupation soviétiques; nous avons alors installé notre bureau de l'autre côté de la frontière, à Peshawar, au Pakistan, mais nous continuons de diriger des programmes avec l'aide d'organismes partenaires afghans depuis cette ville.

Nous sommes l'organisation la plus importante au sein de la plus grande coalition qui offre une éducation aux enfants afghans, plus particulièrement aux filles. Grâce au soutien de l'ACDI, nous avons mis en place des programmes qui fournissent aux veuves afghanes vulnérables de la nourriture, des animaux d'élevage et une formation professionnelle, qui les informent de leurs droits et qui les aident à former des groupes de défense des droits des femmes. Nous offrons également un programme de santé maternelle.

Je voudrais aborder brièvement la question suivante : pourquoi venir en aide aux femmes? Selon l'indice du développement humain des Nations Unies, l'Afghanistan se classe actuellement au 181^e rang des 182 pays évalués selon cette méthode. De plus, l'Afghanistan affiche actuellement l'indice sexospécifique du

women in basic human development, Afghanistan currently has the lowest recorded GDI rating in the world, ranking 155 out of 155 countries. Afghanistan is currently tied with Sierra Leone in having the second-highest maternal mortality rate in the world.

Afghan women have made some significant gains since 2001. A record number of women ran in the recent Afghan parliamentary elections, despite the threats and risks. In 2001, a little more than 100,000 children were going to primary school in all of Afghanistan, and very few of them were girls. Today there are over seven million children in school, and one third of them are girls. However, we are at risk of losing all those gains if we do not work now to preserve them.

It is simply the right thing to do. Real development is not possible without gender equity. Human security is not possible without gender equity. Beyond this, these are dangerous times. Afghan women are scared. They fear what might be ahead. They are willing to stand their ground, but they need strong supporters in their corner.

Why should Canada take on this role? Canada is strongly positioned to become a leader. There is a vacancy, and Canada has both the credibility and the structure to fill it. Canada is already ahead of most of the other donor nations in terms of gender programming and in speaking out publicly in defence of Afghan women's rights, such as opposing the Shia family law.

Focusing on women will not only reinforce Canada's character as one of the world's defenders of human rights and justice but also will actually strengthen that standing in the eyes of the world.

Focusing on women is also a cost-effective way to have maximum impact. This policy focus does not have to mean increasing the development budget for Afghanistan or redirecting the military budget to support the new focus. What CARE Canada is suggesting is simply scaling up some of the successful work Canada is already doing or supporting, and examining and adjusting some of the other programs to make them more effective. It would mean being the added value, in equity programming specifically but also in other priority areas that Canada is interested in supporting.

What does Canada need to focus on to be the leader in empowering Afghan women? In the area of development, everyone is focusing on availability of services, but limited attention is being put on women's access to those services. The report outlines several options on how this might be done. Some key areas Canada can invest in are maternal health and secondary education. Canada has recently committed \$2.85 billion to

développement humain le plus faible dans le monde, arrivant au dernier rang sur 155 pays; cet indice mesure les inégalités entre les hommes et les femmes au chapitre du développement humain fondamental. L'Afghanistan enregistre le deuxième taux de mortalité maternelle en importance dans le monde, ex æquo avec la Sierra Leone.

Les femmes afghanes ont fait des gains considérables depuis 2001. Il y a eu un nombre record de femmes candidates aux dernières élections législatives en Afghanistan, malgré les menaces et les risques auxquels elles s'exposaient. En 2001, un peu plus de 100 000 enfants fréquentaient l'école primaire dans tout l'Afghanistan, et très peu d'entre eux étaient des filles. Aujourd'hui, il y a plus de sept millions d'enfants à l'école, dont le tiers sont des filles. Toutefois, nous risquons de perdre tous ces gains si nous ne faisons pas en sorte maintenant de les préserver.

C'est simplement la bonne chose à faire. Il ne peut y avoir de réel développement sans l'égalité des sexes. Il n'est pas possible de vivre en sécurité sans l'égalité des sexes. En outre, c'est une époque dangereuse. Les femmes afghanes ont peur. Elles craignent ce qui pourrait arriver. Elles sont prêtes à défendre leurs droits, mais elles ont besoin de gens qui les appuient sans réserve dans leurs démarches.

Pourquoi le Canada devrait-il assumer ce rôle? Le Canada a tous les atouts pour devenir un chef de file. Il y a un poste vacant, le Canada a la crédibilité et la structure qu'il faut pour l'occuper. Le Canada a déjà une longueur d'avance sur la plupart des autres pays donateurs pour ce qui est de créer des programmes visant à éliminer les inégalités entre les sexes et de se porter publiquement à la défense des droits des femmes afghanes, par exemple en s'opposant à l'application du droit de la famille chiite.

Le fait d'axer nos efforts sur les femmes permettra non seulement de renforcer le rôle du Canada à titre de l'un des grands défenseurs mondiaux des droits de la personne et de la justice, mais également d'affermir sa réputation dans ce domaine aux yeux du monde.

De plus, le fait de mettre l'accent sur les femmes est une façon économique de maximiser les répercussions. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faut augmenter le budget consacré au développement de l'Afghanistan ou réorienter le budget militaire pour qu'il soutienne les nouvelles initiatives s'adressant aux femmes. Ce que propose CARE Canada, c'est simplement d'intensifier certaines des activités fructueuses que le Canada réalise ou soutient déjà et d'examiner et de réajuster certains autres programmes pour les rendre encore plus efficaces. De cette façon, le travail du Canada apporterait une valeur ajoutée, plus particulièrement au chapitre des programmes favorisant l'égalité entre les sexes, mais également dans d'autres secteurs prioritaires que le Canada est intéressé à soutenir.

Sur quoi le Canada doit-il miser pour devenir le promoteur de l'émancipation des femmes afghanes? Dans le domaine du développement humain, tous les intervenants cherchent à accroître l'offre de services, mais ils accordent très peu d'attention à l'amélioration de l'accès des femmes à ces services. Le rapport propose diverses options qui permettraient d'améliorer cet accès. Le Canada pourrait investir dans des secteurs clés comme la santé

maternal and child health over the next five years. As already stated, Afghanistan has one of the worst maternal and child health situations in the world. On education, there has been considerable work and considerable success in increasing girls' access to primary education. However, once girls complete primary school, there are few opportunities for them to continue their education if they wish.

In the area of rule of law, we know that human security is impossible in the absence of rule of law. Canada can still be involved in the overall matter of human security even after Canadian troops pull out by focusing its attention on preparing the ground in which real human security must find a foundation. The report describes options on how this might be done. One specific suggestion is improving the training for Afghan police in the area of community policing and women's rights. Currently, Afghan police get eight weeks of training. Over seven weeks of this is counter-insurgency policing. Less than four days is spent on community policing, and only half an hour is devoted to the specific issues surrounding women's rights.

With respect to peace and reconciliation, NATO recently declared that the presence of a handful of women in the High Peace Council is a "sure sign of progress." It may be welcome, but progress has to be measured by results, not just presence. Canada can be the one that pushes for the right safeguards for women's rights and participation to be put into place. No one else is doing it. Canada can support women's groups to be their own leaders and then follow their lead. Civil society needs backers if it is to take on the tough issues. They do not need more training courses on how to be leaders. They need resources and support to engage in monitoring, report generation, advocacy, and so on.

Canada can deliver messages from women in forums they are unable to access. This means three things: consult, represent and deliver. Develop a consultation calendar with women on key issues. Be the player consistently able to say how women are feeling and what they are thinking on issues that matter. Negotiate their space at the table at every occasion, or speak on their behalf where they are unable to speak; literally, as we are trying to do with this report, carry to the table a message prepared by the women's groups and ask for time to read it out loud. Finally, to the degree possible, Canada's own policy positions should be driven by the results of these consultations.

maternelle et l'enseignement secondaire. Le Canada s'est récemment engagé à consacrer 2,85 milliards de dollars à des initiatives dans le domaine de la santé maternelle et infantile au cours des cinq prochaines années. Comme je l'ai déjà mentionné, l'Afghanistan présente l'un des pires bilans dans le monde pour ce qui est de la santé maternelle et infantile. Dans le domaine de l'éducation, on a fait un travail considérable pour réussir à accroître de façon importante l'accès des filles à l'école primaire. Toutefois, lorsque les filles terminent l'école primaire, il y a très peu de possibilités qui s'offrent à elles si elles souhaitent poursuivre leurs études.

Par ailleurs, nous savons qu'il est impossible d'assurer la sécurité des gens en l'absence de la primauté du droit. Le Canada peut encore intervenir dans le dossier de la sécurité humaine, même après le départ des troupes canadiennes, en portant son attention sur la préparation du terrain de façon à jeter les bases nécessaires au maintien d'une réelle sécurité humaine. Le rapport décrit des moyens de réaliser cet objectif. L'un des moyens proposés est l'amélioration de la formation des policiers afghans dans les domaines des services de police communautaires et de la protection des droits des femmes. Actuellement, les policiers afghans suivent une formation de huit semaines. De ce nombre, plus de sept semaines portent sur les mesures anti-insurrectionnelles. Moins de quatre jours sont réservés au thème des services de police communautaires, et seulement une demi-heure est consacrée aux questions liées aux droits des femmes.

En ce qui a trait au maintien de la paix et à la réconciliation, l'OTAN a récemment déclaré que la présence d'une poignée de femmes au sein du conseil supérieur pour la paix est un « signe évident de progrès ». C'est un pas dans la bonne direction, mais le progrès doit être mesuré à l'aide de résultats, pas juste par la présence de quelques femmes. Le Canada peut prendre l'initiative d'encourager la mise en place des mesures de protection adéquates des droits et de la participation des femmes. Personne d'autre ne le fait. Le Canada peut amener les groupes de femmes à devenir autonomes pour ensuite les suivre dans leurs démarches. La société civile a besoin d'appuis pour être en mesure de s'attaquer aux problèmes difficiles. Les Afghans n'ont pas besoin de suivre d'autres cours de formation leur montrant comment devenir des dirigeants. Ils ont plutôt besoin de ressources et de soutiens pour mettre en place des activités de surveillance, de production de rapports, de défense des droits, et cetera.

Le Canada peut se faire le porte-voix des femmes dans les tribunes auxquelles elles ne peuvent accéder. Cela signifie trois choses : consulter, représenter et sensibiliser. On doit préparer un calendrier de consultations pour discuter avec les femmes au sujet des dossiers importants. On doit jouer le rôle de l'intervenant toujours capable de dire comment se sentent les femmes et quelle est leur opinion sur les questions fondamentales. On doit faire valoir à chaque occasion la nécessité de leur participation au débat ou parler en leur nom chaque fois qu'elles n'ont pas la possibilité de s'exprimer; autrement dit — et c'est ce que nous essayons de faire avec ce rapport —, on doit littéralement demander qu'on nous accorde du temps pour lire à voix haute le message que nous ont transmis les groupes de femmes. Enfin, dans la mesure du possible, l'orientation des politiques du Canada devrait être fondée sur les résultats de ces consultations.

I would like to close by addressing a few pervasive myths and challenges regarding women and women's rights in Afghanistan.

First and foremost, advocating for Afghan women's rights is not imposing Western values. In all major agreements and strategic plans since Bonn, the Afghan government has committed itself to gender equity and has asserted Afghan ownership of these principles. The Afghan constitution guarantees these rights. It now requires the support, and often the push, to turn its commitments into living principles.

Second, Afghan culture is not the barrier everyone thinks it is. Too much gets lumped under the label "culture," but if you break it down, analysis might reveal that "culture" is actually a matter of distance or cost or ignorance. Many Afghan fathers are not sending their daughters to school not because they do not believe in educating girls but because the school is too far or lacks women teachers or is too expensive. Where culture is indeed a factor, engagement directly with men, or partnering with moderate mullahs, has proven to be effective. CARE has proven successes working with women and their communities on education, health and livelihoods for women. The report details options for how this can be done.

As for challenges, much attention is placed on integrating gender across bureaucracies, but real change is not possible without political will at the senior levels of Afghan government. Civil society must be given the capacity to monitor and report on abuses and to challenge the culture of impunity at the highest level. This is one of the most important duties of civil society anywhere in the world, and Canada's full effort should go into supporting this task in Afghanistan.

Another challenge relates to reporting success to the Canadian public. Among the reasons why "softer" issues of access are less invested in, or socio-cultural barriers are rarely addressed, is because donor governments feel they need to prove impact through concrete numbers to their taxpayers. We build schools and hospitals because they are easy to count and report to the public, while failing to address the various barriers that prevent women and girls from using those facilities. The fact that you cannot see tangible results from working on issues of access or socio-cultural barriers is also a myth. Our maternal and neonatal support programming attests to this. We have proven dramatic improvements in maternal health when basic information is passed to household decision makers. These are hard facts — attributable, genuine improvements in people's lives backed up with concrete statistics and often attainable for the fraction of investment of facility construction.

J'aimerais conclure en abordant quelques-uns des mythes et des problèmes très répandus au sujet des femmes et de leurs droits en Afghanistan.

D'abord, on ne peut pas défendre les droits des femmes afghanes en imposant les valeurs occidentales. Dans tous les grands accords et les plans stratégiques qui ont été ratifiés depuis Bonn, le gouvernement de l'Afghanistan s'est engagé à promouvoir l'égalité des sexes et a déclaré qu'il adhérerait pleinement à ce principe. La constitution afghane garantit la protection des droits des femmes. L'Afghanistan a maintenant besoin d'être encouragé et même d'être poussé à concrétiser ses engagements.

Ensuite, la culture afghane n'est pas l'obstacle que tout le monde semble penser. Il y a beaucoup trop d'éléments qu'on étiquette d'emblée comme des « faits culturels », mais, si on creusait un peu plus, on constaterait peut-être qu'il s'agit non pas de « faits culturels », mais plutôt de causes comme l'éloignement, le manque d'argent ou l'ignorance. Si nombre de pères afghans n'envoient pas leurs filles à l'école, c'est non pas parce qu'ils ne croient pas en l'éducation des filles, mais parce que l'école se trouve trop loin, ne compte aucune enseignante ou coûte trop cher. Lorsqu'il y a bel et bien une barrière culturelle, le fait de discuter directement avec les hommes ou de s'associer à des mollahs modérés s'est révélé efficace. CARE a obtenu des résultats positifs dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'autosuffisance des femmes grâce à sa collaboration avec les femmes et leurs collectivités. Le rapport décrit des moyens de réaliser cet objectif.

Pour ce qui est des difficultés, on accorde beaucoup d'attention à l'augmentation de la représentation des femmes au sein de l'appareil gouvernemental, mais il n'est pas possible d'apporter un réel changement si les hauts fonctionnaires du gouvernement afghan manquent de volonté politique. Il faut donner à la société civile la capacité d'assurer une surveillance et de signaler les cas d'abus et de lutter contre la culture de l'impunité qui règne aux échelons supérieurs. C'est l'un des rôles les plus importants que doit assumer la société civile, où que ce soit dans le monde, et le Canada devrait déployer des efforts assidus pour soutenir ce travail en Afghanistan.

Une autre difficulté se rapporte à la communication des résultats positifs au public canadien. L'une des raisons pour lesquelles on investit moins dans les questions moins « urgentes », comme le manque d'accès aux services, ou on se préoccupe moins des obstacles socioculturels, c'est parce que les pays donateurs ont l'impression qu'ils doivent prouver l'utilité de leurs initiatives en montrant des chiffres concrets aux contribuables. Nous construisons des écoles et des hôpitaux parce que c'est facile de les compter et de les montrer au public, mais nous sommes incapables d'éliminer les divers obstacles qui empêchent les femmes et les filles d'accéder à ces établissements. L'idée selon laquelle on ne peut voir de résultats tangibles si on travaille sur des questions comme l'accès aux services ou l'élimination des obstacles socioculturels est également un mythe. Les programmes de soutien maternel et néonatal en témoignent. Nous avons réussi à améliorer de façon marquée l'état de santé des mères en

Finally there is the issue of time. We are at a critical crossroads with the peace and reconciliation happening. We have to act now.

I am happy to take any questions you may have. I am joined by Kieran Green, who was in Afghanistan in August and September and helped to prepare the report that was circulated a few minutes ago.

The Chair: I would like to ask the first question on this round. We see all of these statistics about girls' education, the degree of violence against women and the arranged marriages. However, the thesis is generally held — and I hold it too — that unless women are involved, educated and healthy, society will crumble; so we have to do it.

Even though Afghanistan is signatory to some international covenants, why should I believe that they have any intention of doing anything about it?

Mr. McCort: I will answer from a couple of perspectives. One is on the very tough and related issue of female genital mutilation. We have made substantive and real progress in eliminating this practice in parts of Somalia, Kenya and Ethiopia. Through a patient methodology of understanding and identifying that, like many of the issues we talk about that are holding back women's progress in Afghanistan, there is no religious or authentic base for the discrimination that women face, such as female genital cutting and child marriage. You can establish with leaders in communities that these are cultural traditions. If they are cultural traditions, they have been built up over time and can be un-built over time. This is the premise we start with. Enough people want to see an end to these practices, and we start with them. We work with the communities that want to see an end to such practices, and we use them as our ambassadors.

The Chair: Are these villagers?

Mr. McCort: Yes. For issues such as female genital cutting and mutilation, we often start with the women.

The Chair: Can we stick to Afghanistan?

Mr. McCort: Yes. The model of starting with community members is appropriate and relevant. The basis of our programming is consulting with communities about the problems they are trying to overcome. They talk about being poor and unhealthy. We ask what is causing the problems. They often realize the barriers and that they are poor and unhealthy because women do not have access to water and the girls are not

communiquant l'information de base aux personnes qui prennent les décisions dans les ménages. Il s'agit de réalisations concrètes, des améliorations réelles et mesurables dans la vie des gens qui sont corroborées par des statistiques concrètes et qui souvent peuvent être apportées pour une fraction de l'investissement dans la construction d'établissements.

Enfin, il y a l'aspect temps. Nous sommes à un tournant décisif du processus de paix et de réconciliation. Nous devons agir maintenant.

Je répondrai avec plaisir à vos questions. Je suis accompagné de Kieran Green, qui s'est rendu en Afghanistan en août et en septembre et qui nous a aidés à préparer le rapport qui circulait il y a quelques minutes.

La présidente : J'aimerais poser la première question. Nous avons toutes ces statistiques sur l'éducation des filles, la violence à l'endroit des femmes et les mariages arrangés. Toutefois, on avance généralement l'idée — et j'adhère moi-même à cette idée — selon laquelle la société s'écroulera si les femmes n'y participent pas, ne sont pas instruites ni en bonne santé. Alors nous devons remédier à cette situation.

Même si l'Afghanistan a ratifié certains accords internationaux, pourquoi devrais-je croire qu'il a l'intention de faire quoi que ce soit pour améliorer les choses?

M. McCort : Je vais vous répondre en vous donnant deux ou trois exemples. L'un se rapporte à la question très délicate de la mutilation génitale des femmes. Nous avons réalisé des progrès considérables à cet égard, car nous avons contribué à l'élimination de cette pratique dans certaines régions de la Somalie, du Kenya et de l'Éthiopie. En faisant preuve de patience — comme dans le cas de nombre des aspects évoqués qui empêchent l'émancipation des femmes en Afghanistan —, on peut amener les dirigeants des collectivités à comprendre qu'il n'y a aucun fondement religieux véritable pour expliquer les formes de discrimination à l'endroit des femmes, comme la mutilation des organes génitaux et le mariage d'enfants, et que ces pratiques sont plutôt le fruit de traditions culturelles. Si elles découlent de traditions culturelles, elles ont été adoptées au fil du temps et peuvent donc être délaissées au fil du temps. Nous partons de ce principe. Beaucoup de gens veulent mettre fin à ces pratiques, et nous nous adressons à eux en premier. Nous travaillons avec les collectivités qui veulent voir cesser de telles pratiques, et nous en faisons nos ambassadeurs.

La présidente : Est-ce que ce sont des villageois?

M. McCort : Oui. Dans le cas des pratiques comme la mutilation des organes génitaux de la femme, nous nous adressons souvent aux femmes en premier.

La présidente : Pouvons-nous nous en tenir à l'Afghanistan?

M. McCort : Oui. L'idée de cibler d'abord les membres de la collectivité est appropriée et pertinente. Nos programmes visent à consulter les collectivités au sujet des problèmes qu'ils tentent de régler. Les collectivités discutent de la pauvreté et des problèmes de santé. Nous leur demandons ce qui est à l'origine des problèmes. Les gens prennent souvent conscience des obstacles et comprennent qu'ils sont pauvres et en mauvaise santé parce que

in school. They begin to realize that addressing the problems of women can solve the problems they have identified. It is a long and patient process, but it works.

The Chair: After CARE presented in the House of Commons, there was a fair bit of buzz around at least some of the women in Parliament. At page 5, in the second paragraph, you say to negotiate women's space at every table at every occasion or speak on their behalf. This statement was quite shocking to a number of parliamentarians. Perhaps you could explain what you meant.

Mr. McCort: Are you asking about speaking on their behalf?

The Chair: Yes.

Mr. McCort: We often find that people will come to us and say, "We are not invited to Bonn or to Ottawa. Can you please take our messages for us?" Community groups and our partners ask us to take messages on their behalf. When we say "speak on their behalf," it is because they have told us what they want relayed and have asked us to be their voice, their mouthpiece and their advocate.

Kieran Green, Communications Manager, CARE Canada: If I may build on what we were suggesting that Canada can do, there are active women's organizations, women's NGOs and advocacy groups in Afghanistan. Any time that Canada plans to go to Bonn, to peace talks, to a donors' meeting or to any such meetings, we send our representatives out to these groups beforehand and ask whether they have something they want said to the international community. We ask them to write it down. As we said in the presentation, when the Canadian representative sits down at the table, he or she can say, "Madam chair, I have brought a prepared statement from these women's groups in Afghanistan. I would like five minutes to read it."

It is not a case of Canada putting words in their mouths or claiming to represent them. It is a case of Canada delivering their words to the international fora.

The Chair: Do I assume in this example that Afghanistan is not present or that the members speaking for Afghanistan would not relate these messages?

Mr. Green: It is likely all of the above, given the different situations and circumstances.

Senator Jaffer: Thank you for your presentation and report, which I found very useful.

Which areas were you present in?

Mr. McCort: I was in the areas south of Kabul in Ghazni, Logar and Paktya, as well as areas to the west and north.

les femmes n'ont pas accès à l'eau et que les filles ne vont pas à l'école. Ils commencent à se rendre compte que le fait de régler les problèmes liés aux femmes permet de remédier aux problèmes qu'ils ont cernés. C'est un processus qui exige beaucoup d'effort, mais il porte ses fruits.

La présidente : Le rapport que CARE a présenté à la Chambre des communes a suscité pas mal de réactions chez au moins certaines des femmes au Parlement. À la page 5, au deuxième paragraphe, vous dites qu'il faut faire valoir à chaque occasion la nécessité de faire participer les femmes au débat ou de parler en leur nom. Cette déclaration a provoqué toute une commotion chez un certain nombre de parlementaires. Peut-être pourriez-vous expliquer ce que vous vouliez dire.

M. McCort : Faites-vous allusion au fait de s'exprimer en leur nom?

La présidente : Oui.

M. McCort : Il y a souvent des personnes qui nous disent : « Nous n'avons pas été invités à Bonn ou à Ottawa. Pourriez-vous transmettre ce message pour nous? » Des groupes communautaires et nos partenaires nous demandent de transmettre des messages en leur nom. Lorsque nous disons « parler en leur nom », c'est parce que ces groupes nous ont demandé de faire entendre leur voix, d'être leur porte-parole et de se porter à leur défense.

Kieran Green, directeur des communications, CARE Canada : Si je peux me permettre de renchérir au sujet des initiatives que nous proposons au Canada de lancer, il existe des groupes et des ONG voués à la cause des femmes en Afghanistan. Chaque fois que le Canada prévoit se rendre à Bonn ou participer à des négociations de paix, à des réunions de pays donateurs ou à d'autres réunions semblables, nous envoyons immédiatement nos représentants rencontrer ces groupes et nous leur demandons s'ils souhaitent transmettre un message à la communauté internationale. Nous leur demandons de mettre ce message sur papier. Comme nous l'avons dit dans l'exposé, lorsque les représentants canadiens arrivent à la table, ils peuvent dire : « Madame la présidente, j'ai apporté une déclaration préparée par ces groupes de femmes en Afghanistan. J'aimerais prendre cinq minutes pour la lire. »

Il ne s'agit pas de leur souffler ce qu'ils doivent dire ou de prétendre les représenter. Il s'agit plutôt de transmettre leur message à la communauté internationale.

La présidente : Dois-je présumer, d'après l'exemple que vous avez cité, que l'Afghanistan n'est pas présent à la table des négociations ou que les personnes qui s'expriment au nom de l'Afghanistan ne transmettent pas ces messages?

M. Green : C'est probablement le cas, en effet, vu les situations et les circonstances différentes.

Le sénateur Jaffer : Je vous remercie de nous avoir présenté cet exposé et ce rapport; je les trouve très utiles.

Dans quelles régions êtes-vous allé?

M. McCort : Dans des régions au Sud de Kaboul, à savoir Ghazni, Logar et Paktya, ainsi que dans des régions de l'Ouest et du Nord.

Senator Jaffer: Did you run schools as well?

Mr. McCort: Yes. With CIDA support, we did a number of girls' education programs in girls' schools.

Senator Jaffer: Your report talks about building culturally sensitive gender education facilities. This afternoon, all our presentations have been about girls' education. You were in the area for a very long time. What three things does Canada need to do to ensure that girls are educated?

Mr. McCort: The first thing to do is talk to community members about their education requirements and ensure, as Ms. Banerjee said earlier, that the community supports the creation of a school. Having local champions is the first step.

Second, ensure that the facility is physically suitable for gender concerns and has toilets with walls and is constructed in ways that are appropriate so that the community supports sending their girls to that school.

Third, the facility has to have people with the ability to impart an education. It does not have to be spectacular, but it has to be worth sending children there. When a family changes a girls' day from collecting firewood, gathering water or looking after livestock, it has to know that what she will learn at school is helping that family. The results matter.

Senator Jaffer: Most of the presentations today have been about primary school and early education. What would you say for girls to continue with their education? The challenge will be there. They will have to go far away, possibly to boarding schools. How do you deal with those challenges?

Mr. McCort: It is a big challenge partly highlighted by the fact that after several years of putting more and more girls in school, we see an increased demand for secondary education.

Did you look specifically at secondary education? The challenges are common all around the world, and you have identified them as cost and distance. In Afghanistan, it is even more pronounced. Our approach is always to start where it is possible, to start in the communities where we can deliver secondary education. We do not begin in the furthest, most remote community because it creates too many barriers. We tend to start where there is opportunity that we can meet and work out from there.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous aussi administré des programmes scolaires?

M. McCort : Oui. Avec l'aide de l'ACDI, nous avons mis en place un certain nombre de programmes d'enseignement dans des écoles pour filles.

Le sénateur Jaffer : Dans votre rapport, vous soulignez l'importance de construire des établissements d'enseignement qui sont adaptés aux particularités culturelles et aux différences entre les sexes. Tous les exposés que nous avons entendus cet après-midi portaient sur l'éducation des filles. Vous êtes dans ce pays depuis très longtemps. Quelles sont les trois choses que le Canada doit faire pour favoriser l'instruction des filles?

M. McCort : La première chose à faire, c'est de discuter avec les membres de la collectivité au sujet de leurs besoins en matière d'éducation et de s'assurer, comme l'a expliqué Mme Banerjee, que la collectivité appuie la construction d'une école. La première étape consiste à trouver des champions à l'échelon local.

Ensuite, il faut veiller à ce que l'établissement d'enseignement dispose d'installations qui tiennent compte des particularités de chacun des sexes et de toilettes séparées par des murs et qu'il soit construit de façon appropriée pour que les membres de la collectivité acceptent d'y envoyer leurs filles.

Enfin, l'établissement d'enseignement doit embaucher des personnes capables d'enseigner des connaissances utiles aux jeunes. Ces connaissances n'ont pas besoin d'être extraordinaires, mais elles doivent avoir une utilité suffisante pour que les parents estiment qu'elles valent la peine d'être apprises. Si on veut que les parents acceptent d'envoyer leur fille à l'école plutôt que de l'envoyer chercher du bois de chauffage ou de l'eau ou surveiller le troupeau, ils doivent savoir que ce qu'elle apprendra à l'école sera utile pour eux. Les résultats comptent à leurs yeux.

Le sénateur Jaffer : La plupart des exposés que nous avons entendus aujourd'hui parlaient de l'importance de l'enseignement primaire et de l'éducation des jeunes enfants. Selon vous, comment pourrait-on encourager les filles à poursuivre leurs études? C'est le défi qu'il faudra relever. Elles devront s'éloigner beaucoup de chez elles, peut-être pour étudier dans des pensionnats. Comment peut-on relever un tel défi?

M. McCort : C'est un défi de taille, et il découle en partie du fait que, après avoir tenté pendant plusieurs années d'envoyer de plus en plus de filles à l'école, nous constatons qu'il y a un nombre accru de filles qui veulent faire des études secondaires.

Vous êtes-vous précisément penchée sur la question des études secondaires? Les difficultés sont les mêmes partout dans le monde, et vous avez mis le doigt dessus : le coût et l'éloignement. En Afghanistan, ces difficultés sont encore plus marquées. Notre approche consiste à toujours intervenir d'abord là où c'est possible, c'est-à-dire d'intervenir en premier dans les collectivités où nous pouvons offrir des études secondaires. Nous ne commençons pas par intervenir dans les collectivités les plus éloignées, car il y a alors trop d'obstacles. Nous avons tendance à intervenir d'abord dans les collectivités où il est possible de mener à bien un projet, et nous prenons ces endroits comme point de départ.

Senator Jaffer: I understand that Minister Oda will ask for a bidding process for groups like yours to continue your work in the region. Are you able to comment on how successful that would be?

Mr. McCort: I can talk about CIDA at length. CARE is one of CIDA's largest partners. We engage with CIDA in every channel, in partnership branch, through the bilateral and multilateral branches, through unsolicited proposals, requests for proposals and juried competitions in 32 countries in all theme areas. I am fine with the request for proposals. I have no problem with that as a method. We respect CIDA's willingness.

The Minister of International Cooperation, Bev Oda, and the president of CIDA, Margaret Biggs, have said to me on different occasions that when we are using Canadian taxpayers' money, they want to be able to answer the question: Is this the best use of this money?

They have often said they can say for certain it is a good use, but they cannot say it is the best use unless they have had some kind of competition where organizations present their ideas and then they have a process of choosing the best ones. I am fully in favour of that because it is in our interests that the Canadian public see that their aid dollars are going to the best possible uses. If it means us putting our best ideas on the table and going through a process where CIDA identifies the priorities and selects the ones it feels are the best, I am okay with that.

Senator Jaffer: There is talk about us providing a training role to 2014. What would you want included in the training? You have tremendous experience in the region. What specific things would you want our government to look at training? I do not know whether they will train the armed forces or the police force; I am not sure of the details. You may have not have the answer today, but you could provide it to the clerk.

Mr. McCort: One recommendation in the report and that Jennifer Rowell spoke passionately about when she was here was in the area of police training. The view in Afghanistan is that Canada, the RCMP in particular, has a good reputation in Afghanistan, that its ability to do police training is strong. However, I would add the recommendation that the training focus much more on community policing and, specifically, with modules and components created for addressing the rights and needs of women.

Senator Jaffer: So gender training and investigations.

Mr. McCort: Everything, yes.

Senator Oliver: I think you two were in the room when I was asking questions of the previous witness about justice and the rule of law. I have looked at your report that you handed out, at page 31 where you deal with the rule of law. The ultimate

Le sénateur Jaffer : Je crois savoir que la ministre Oda demandera que les groupes comme le vôtre se soumettent à un appel d'offres s'ils veulent continuer de travailler dans la région. Pourriez-vous nous dire si vous croyez qu'un tel processus serait efficace?

M. McCort : Je pourrais en dire long au sujet de l'ACDI. CARE est l'un des plus grands partenaires de l'ACDI. Nous collaborons avec l'ACDI dans chacun des processus, au sein de la Direction générale du partenariat canadien, par l'intermédiaire des directions générales bilatérales et multilatérales, ainsi que dans le cadre des propositions spontanées, des demandes de propositions et des concours, tout cela dans 32 pays et dans tous les grands domaines. Je n'ai rien contre les demandes de propositions. Je ne vois aucun inconvénient à utiliser cette méthode. Nous reconnaissons que l'ACDI fait preuve de bonne volonté.

La ministre de la Coopération internationale, Bev Oda, et la présidente de l'ACDI, Margaret Biggs, m'ont dit à diverses occasions que, lorsqu'il s'agit de l'argent des contribuables canadiens, elles veulent être capables de répondre à la question suivante : est-ce que l'argent est utilisé de la meilleure façon possible?

Elles déclarent souvent qu'elles sont certaines que l'argent est utilisé d'une bonne façon, mais qu'elles ne peuvent être assurées qu'il est utilisé de la meilleure façon possible s'il n'y a pas eu un concours où les organismes présentent leurs idées pour qu'on choisisse ensuite celles qu'on juge les meilleures. Je suis totalement en faveur d'un tel processus parce qu'il est dans notre intérêt que les contribuables canadiens sachent que leur argent est dépensé de la meilleure façon qui soit. Si cela signifie que nous devons soumettre nos idées à l'ACDI pour qu'elle cible les priorités et sélectionne les idées qu'elle considère comme les meilleures, je n'y vois aucun inconvénient.

Le sénateur Jaffer : Le Canada envisage de jouer un rôle de formateur jusqu'en 2014. Selon vous, quels éléments devrait-on intégrer dans la formation offerte? Vous avez acquis une expérience immense dans la région. Quels aspects le gouvernement devrait-il aborder dans le cadre d'une formation? J'ignore s'il formera les forces armées ou les forces policières; je ne suis pas certaine des détails. Vous n'avez peut-être pas la réponse aujourd'hui, mais vous pourriez la faire parvenir au greffier.

M. McCort : L'une des recommandations formulées dans le rapport — et que Jennifer Rowell a évoquée avec passion lorsqu'elle était ici — se rapporte à la formation des policiers. Le Canada, et plus particulièrement la GRC, jouit d'une excellente réputation en Afghanistan, car on reconnaît sa compétence au chapitre de la formation policière. Toutefois, je recommanderais que la formation soit davantage axée sur les services de police communautaires et qu'elle comporte des modules axés sur les droits et les besoins des femmes.

Le sénateur Jaffer : Bref, une formation sur l'égalité des sexes et sur les enquêtes.

M. McCort : Tout, oui.

Le sénateur Oliver : Je crois que vous étiez tous deux dans la salle lorsque j'ai posé au témoin précédent des questions sur la justice et la primauté du droit. J'ai jeté un coup d'œil au rapport que vous nous avez remis, plus précisément à la page 31, où vous

question I want to ask you is what specific things do you recommend Canada can do to raise the awareness, understanding and comprehension of what the rule of law means so that it can become part of life in Afghanistan today.

The first sentence on page 31 of your report says, “The rule of law is a culture as well as a practice, a ‘habit’ formed by those accountable and those held to account, and permeates deep into local communities.”

Later on, you talk about some of the abuses women face that go unreported and unchallenged. Those responsible for forcing illegal marriages or withholding economic rights are not being prosecuted, and when they are, court rulings are often influenced by bribes or patronage, which are not at the disposal of the majority of women and which are sanctioned through silence by a culture of impunity.

It sounds to me, based on your report, that there is a long way to go before the rule of law is going to become a habit, a practice, a reality in that country.

Canada’s foreign policy is based upon the fact that we like to do business with and cooperate with countries who respect the rule of law and human rights and equality. Where are we going in Afghanistan, given our public policies and foreign policies?

Mr. McCort: For us, the critical way to address it is starting at the grassroots, as low as possible. We do not start at the top; we start at the bottom. What I mean by that is really working to develop both supply and demand of justice.

We take the same model in health care and in education. By supply and demand I mean often working with citizens so that they are aware of their rights and they know what they can expect and what they can demand. Simultaneously, it is working with those people who are obligated to serve that population so that they understand their obligations to community members. Also, ultimately a monitoring process is needed that helps support both sides — those who are demanding justice and those who are providing it — to understand that if they work more effectively together, their community is better served and development comes to that community. However, it is a long process.

Beyond the theory, some of the specific things we do include ensuring that in police stations there are women to whom women can report the crimes; ensuring that there are confidential consultation spaces; and ensuring that there are ways people can start to engage with the justice system, which at the moment is very unfriendly and unwelcoming.

traitez de la primauté du droit. La dernière question que je souhaite vous poser est la suivante : selon vous, quelles mesures précises le Canada peut-il prendre pour faire comprendre aux Afghans ce que signifie la primauté du droit de façon à ce que ce principe fasse partie de la vie quotidienne en Afghanistan?

Permettez-moi de citer la première phrase de la page 31 du rapport : « La primauté du droit est à la fois une culture et une pratique; c’est une “ habitude ” qui est instaurée par les personnes responsables et tenues de rendre compte et qui s’enracine dans les collectivités locales. »

Vous avez parlé ensuite de la maltraitance des femmes, qui n’est pas signalée ni contestée. Les personnes qui obligent des femmes à se marier ou qui leur retirent leurs droits économiques ne sont pas poursuivies en justice, et, lorsqu’elles le sont, les juges qui rendent les décisions sont souvent influencés par des pots-de-vin ou des faveurs, procédés dont ne peuvent user la majorité des femmes et qui sont cautionnés par le silence des gens et une culture de l’impunité.

À la lumière de votre rapport, il me semble qu’il reste un long chemin à faire avant que la primauté du droit devienne une habitude, une pratique, une réalité dans ce pays.

La politique étrangère du Canada repose sur le fait que nous aimons traiter et coopérer avec des pays qui respectent la primauté du droit, les droits de la personne et l’égalité des sexes. Où allons-nous en Afghanistan, vu la nature de nos positions officielles et de notre politique étrangère?

M. McCort : Selon nous, la meilleure façon de régler ce problème, c’est de s’y attaquer d’abord à la racine, à l’échelon le plus bas possible. Nous ne commençons pas par le haut, nous commençons par le bas. Ce que je veux dire par là, c’est qu’il faut vraiment travailler à la création d’une offre et d’une demande de justice.

Nous appliquons le même modèle dans les domaines des soins de santé et de l’éducation. Par « offre et demande », je veux dire qu’il faut travailler souvent avec les citoyens pour qu’ils soient informés de leurs droits et qu’ils sachent à quoi ils peuvent s’attendre et ce qu’ils peuvent demander. Dans le même temps, il faut travailler avec les personnes qui doivent servir cette population pour qu’elles comprennent quelles sont leurs obligations à l’égard des membres de la collectivité. De plus, à un moment ou à un autre, il faudra mettre en place un processus de surveillance qui aidera les deux groupes — ceux qui exigent la justice et ceux qui l’offrent — à comprendre que, s’ils travaillent ensemble plus efficacement, leur collectivité recevra de meilleurs services, et, au bout du compte, elle prendra de l’essor. Toutefois, c’est un long processus.

Au-delà de la théorie, nous menons des initiatives concrètes. Par exemple, nous faisons en sorte qu’il y ait dans les postes de police des femmes auxquelles les femmes peuvent signaler les crimes, qu’il existe des lieux de consultation confidentiels et qu’il existe des moyens pour les gens d’entrer en contact avec l’appareil judiciaire, lequel, à l’heure actuelle, est très peu convivial et très peu accueillant.

You can start to identify outreach opportunities where community policing is happening in the community as opposed to only in the police station. There are specific things you can do to try to make justice less alien and more community-based.

Senator Oliver: Are you doing any of that now?

Mr. Green: I do not believe there are any CARE projects specifically targeted at that. However, we do work in partnership with some women's advocacy groups and women's lawyers groups and provide them with support in seeking justice and in addressing these issues.

On a larger scale, that is something that Canada can do to help address this whole rule-of-law issue and, as well, this whole broader issue of monitoring. That applies not only to the rule of law but to all these other issues.

Canada does not have to be the monitor. We do not have to be the one standing over the shoulder of the Afghan government, saying that is not right. Ms. Banerjee referred to these women's lawyers groups in Afghanistan. These groups exist, but they are starved for resources. They can be watchdogs and monitors if they have support from us.

That does not mean more training sessions on how to be a leader; they have had that. If they have financial and other support resources to do reports, monitoring and watchdog activities, Afghans can be their own watchdogs and change the culture themselves.

Senator Oliver: You were not here when the first witness this afternoon gave evidence. He was talking about NGOs, and he said the people of Afghanistan do not trust NGOs; he said NGOs are seen as money-making tools for corrupt elites. Could you comment?

Mr. McCort: Probably the most relevant comment is that our security and safety in Afghanistan depends on the trust and protection of the communities where we work. Without that, we are not safe.

We have hundreds of staff in Afghanistan. In the last 20 years that I have been with CARE, we have had one kidnapping of our staff, and that was due to bad luck more than anything else.

I would say that from our own perspective, and many NGOs like us, safety and security depends on acceptance and protection of the communities where we work. Therefore, by and large, that statement is not true. You cannot work if you have that kind of sentiment against you. It is critical for us that we ensure that that sentiment remains untrue.

Mr. Green: If I could add to the story of the kidnapping, which shows the level of trust, when that worker was kidnapped, over 1,000 Afghan women took to the streets of Kabul protesting and demanding her return.

The Chair: Are most of these workers Afghani?

On peut commencer à cerner les possibilités d'action directe où les services de police communautaires sont dispensés dans la collectivité et non seulement à partir du poste de police. Il y a des mesures précises qu'on peut prendre pour essayer de rendre les services de justice moins inaccessibles et plus communautaires.

Le sénateur Oliver : Faites-vous ce genre de choses actuellement?

M. Green : Je ne crois pas qu'il y ait des projets de CARE qui ciblent précisément ces aspects. Toutefois, nous travaillons en partenariat avec des groupes de défense des droits des femmes et des groupes d'avocates et nous les aidons à obtenir justice et à régler ces questions.

À plus grande échelle, c'est l'une des choses que le Canada peut faire pour aider l'Afghanistan à renforcer la primauté du droit et, de façon plus générale, à mettre en place des mécanismes de surveillance. Cela s'applique non seulement à la question de la primauté du droit, mais également à toutes les autres questions.

Le Canada n'a pas à jouer le rôle du surveillant. Il n'a pas à se tenir au-dessus de l'épaule du gouvernement afghan pour lui dire que ce n'est pas correct. Mme Banerjee a parlé de ces groupes d'avocates en Afghanistan. Ces groupes existent, mais ils manquent cruellement de ressources. Ils peuvent assumer le rôle de chiens de garde et de surveillants s'ils reçoivent du soutien.

Cela ne veut pas dire qu'il faut offrir davantage de séances de formation pour montrer aux Afghans comment diriger leur pays; ils ont déjà suivi ce genre de formation. S'ils disposent des ressources financières et d'autres formes d'aide pour produire des rapports et exercer une surveillance, les Afghans peuvent être leur propre chien de garde et mettre eux-mêmes fin à la culture de l'impunité.

Le sénateur Oliver : Vous n'étiez pas ici lorsque le premier témoin de l'après-midi a pris la parole. Il parlait des ONG et a dit que les Afghans ne font pas confiance aux ONG. Il a expliqué que les ONG sont perçues comme des outils qui permettent aux élites corrompues de faire de l'argent. Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

M. McCort : Le commentaire qui est probablement le plus pertinent est que la sécurité en Afghanistan repose sur la confiance et la protection des collectivités où nous travaillons. Sans ces deux éléments, nous ne sommes pas en sécurité.

Nous comptons des centaines d'employés en Afghanistan. Depuis que je travaille pour CARE — cela fait 20 ans —, une seule de nos employés a été kidnappée, et cet incident était davantage attribuable à la malchance qu'à autre chose.

Je dirais que, de notre point de vue — et de celui de nombre d'ONG comme la nôtre —, la sécurité repose sur l'acceptation et la protection des collectivités où nous travaillons. Par conséquent, dans l'ensemble, cette déclaration est fausse. On ne peut travailler si une telle impression a cours. Il est crucial pour nous de faire en sorte que cette impression demeure fausse.

M. Green : Si je pouvais ajouter un commentaire au sujet de l'histoire du kidnapping, qui montre le degré de confiance que la population nous témoigne, lorsque cette employée a été kidnappée, plus de 1 000 Afghanes ont pris d'assaut les rues de Kaboul pour protester contre son enlèvement et exiger son retour.

La présidente : Ces employés sont-ils pour la plupart des Afghans?

Mr. McCort: Yes.

Mr. Green: Yes.

Senator Oliver: So you are respected on the ground for the work that you do as an NGO?

Mr. Green: Yes.

Mr. McCort: I would say we are not alone. Many other organizations enjoy similar levels of respect and protection of the communities within which they work.

Senator Oliver: That is important to know. Thank you.

Senator Brazeau: Given your vast experience working on the ground in Afghanistan, and given that much of the work you do is based on a model of supply and demand, and given that the purpose of this study is to look at Canada's potential role post-2011 in the protection and promotion of Afghan women's rights, based on the demand from Afghan women, what should and can Canada do to address this issue and to feed into our study?

Mr. McCort: I would highlight the demand from Afghan women for safe motherhood and maternal and child survival. The statistics are quite shocking when you look at the rates in some of the remote areas compared to even more serviced parts of Afghanistan. Women and families are saying there is a huge demand, and Canada has a tremendous opportunity to address that.

We have a long-standing tradition of supporting basic education for girls. I think there is a tremendous demand for that in Afghanistan as well. We know the statistics on return on investment for those kinds of investments are quite remarkable.

With regard to economic opportunity, you asked earlier about the two things that you would do if you were to support. I would say you really would have to focus on three things. Our whole premise of working is that as an organization we address the human condition, the social position and the enabling environment. It is only in addressing those three areas can you actually have sustainable change.

Our organization would submit that in Afghanistan there is an almost insatiable demand for the kind of basic, grassroots development work that Canada has been supporting for years and that we do. We have ample expertise in Canada amongst Canadian organizations that can address that.

Senator Brazeau: How would you do it to tackle and address the socio-economic conditions?

Mr. McCort: One of the most successful methods we have is working with Afghan partners. We have a largely Afghan staff, but they multiply their work through Afghan partners. I will take the vocational training program supported by CIDA and

M. McCort : Oui.

M. Green : Oui.

Le sénateur Oliver : Alors, sur le terrain, le travail de votre ONG est respecté?

M. Green : Oui.

M. McCort : Je dirais que nous ne sommes pas les seuls. Nombre d'autres organisations jouissent du même degré de respect et de protection dans les collectivités où elles travaillent.

Le sénateur Oliver : C'est important de le savoir. Merci.

Le sénateur Brazeau : Étant donné que vous avez acquis une grande expérience sur le terrain en Afghanistan et qu'une grande partie du travail que vous effectuez s'inspire du modèle de l'offre et de la demande, et, comme l'objectif de notre étude est d'examiner le rôle que pourrait jouer le Canada après 2011 au chapitre de la protection et de la promotion des droits des Afghanes selon la demande chez les Afghanes, que devrait et que pourrait faire le Canada pour remédier à cette situation, et, toujours dans ce contexte, quelles sont les choses dont nous devrions tenir compte dans notre étude?

M. McCort : Je ferais ressortir la demande des Afghanes pour des services leur permettant de vivre une maternité sans risque et qui contribuent à augmenter le taux de survie des mères et des enfants. Les statistiques sont assez ahurissantes lorsqu'on compare les taux qui prévalent dans certaines régions éloignées avec ceux dans certaines régions de l'Afghanistan où on offre beaucoup plus de services. Les femmes et les familles disent que la demande est énorme, et le Canada a la possibilité d'y répondre, ce qui est formidable.

Nous avons une longue tradition dans l'appui à l'éducation de base des filles. Je crois qu'il y a aussi une demande énorme dans ce domaine en Afghanistan. Nous savons que les retombées de ce genre d'investissements sont assez remarquables.

En ce qui a trait au développement économique, vous avez demandé plus tôt quelles seraient les deux choses que vous devriez faire pour venir en aide à la population afghane. Je vous dirais que vous devez insister sur trois choses. Tout le travail de notre organisme repose sur l'amélioration des conditions de vie, l'amélioration des conditions sociales et la création d'un milieu habilitant. Ce n'est qu'en s'attaquant à ces trois aspects qu'on peut réellement apporter un changement durable.

Notre organisation pourrait affirmer que, en Afghanistan, il y a une demande presque insatiable pour le genre d'initiatives locales de développement que le Canada appuie depuis des années et que nous menons. Il existe au sein des organisations canadiennes une grande expertise qui nous permet d'intervenir efficacement dans ce domaine.

Le sénateur Brazeau : Comment feriez-vous pour améliorer les conditions socioéconomiques?

M. McCort : L'une des méthodes les plus efficaces auxquelles nous recourons, c'est de travailler avec des partenaires afghans. Nous comptons principalement des employés afghans, et ils étendent la portée de leur travail grâce à leurs partenaires

implemented with CARE and the World University Service of Canada. We have identified economic needs in communities, identified opportunities for women to be engaged, and worked with a number of Afghan NGOs that actually deliver the training.

We work with women who are identified by the program as widows, destitute women, and heads of households, and we identify with them what kind of economic opportunity they want to pursue, and we train them and then support them as they exit the program. The program has a very high graduation rate and a very low return rate. Therefore it is entirely possible. I have visited women and have sat in their homes as they have shown me how their individual lives have benefited from these programs. It is the combination of extensive Afghan staff and Afghan NGOs on top of that that enables us to get into many parts of the country at a fairly low cost.

Senator Brazeau: Is there a successful engagement of Afghan women in the work you do, then?

Mr. McCort: Yes. The primary focus of our work in Afghanistan is women.

The Chair: Could you tell me what percentage of women in Afghanistan are widows now?

Mr. McCort: I do not know the percentages. We had high numbers in the early 1990s, as we were dealing with the aftermath of the Soviet period. The focus of our programming through the late 1990s and into the early 2000s was dealing with widows and destitute women in particular, but I do not know their percentage of the overall population.

The Chair: It must still be a huge factor to have these single women with children with no income supports.

Mr. McCort: Yes.

Senator Jaffer: You obviously have built schools in village areas or helped to build schools. In an earlier presentation a witness said we have to make sure we work with the imams and the fathers to make sure that they are on board, and we must not — I hope I am saying this correctly and not misquoting — too much emphasize their rights in the Western way but instead work on what is acceptable in that region. What is your approach?

Mr. McCort: It really is based on starting conversations with community members about what problems they want to overcome. It starts with that basic question of what is working well in your community, what is not working well, what do you want to achieve, what do you want to have as your legacy as community leaders or as members. We then step back and ask what is impeding progress. Very often they will identify that they are poor and they do not have jobs. They will identify that they are hungry during certain parts of the year. They have significant

afghans. Prenons le programme de formation professionnelle appuyé par l'ACDI et mis en œuvre par CARE et l'Entraide universitaire mondiale du Canada. Nous avons recensé les besoins économiques dans les collectivités ainsi que les possibilités pour les femmes de participer à ce programme et nous avons travaillé avec un certain nombre d'ONG afghanes qui dispensent la formation.

Nous travaillons avec des femmes qui, selon les critères d'admissibilité au programme, sont veuves, démunies et chefs de ménage, et nous discutons avec elles du type de possibilités économiques qu'elles recherchent, puis nous les formons et, lorsqu'elles ont terminé le programme, nous les soutenons. Le programme affiche un taux de diplomation très élevé et un taux de retour très bas. Par conséquent, c'est tout à fait possible. J'ai visité des femmes à domicile, et elles m'ont montré comment elles avaient pu tirer profit de ce programme dans leur vie personnelle. C'est la combinaison de nombreux employés afghans et d'ONG afghanes qui nous permet d'intervenir dans de nombreuses régions du pays à un coût relativement bas.

Le sénateur Brazeau : Y a-t-il alors une participation concrète des Afghanes dans le travail que vous faites?

M. McCort : Oui. Les initiatives que nous menons en Afghanistan s'adressent avant tout aux femmes.

La présidente : Pourriez-vous me dire quel est le pourcentage de femmes en Afghanistan qui sont veuves?

M. McCort : Je ne sais pas quel est le pourcentage. Il était très élevé au début des années 1990, lorsque nous devions composer avec les conséquences de la période soviétique. Les programmes que nous avons mis en place à la fin des années 1990 et au début des années 2000 ciblaient plus particulièrement les veuves et les femmes démunies, mais j'ignore quel est le pourcentage de veuves par rapport à l'ensemble de la population.

La présidente : La présence de femmes seules avec des enfants qui ne touchent aucun revenu doit encore avoir une incidence énorme.

M. McCort : Oui.

Le sénateur Jaffer : Évidemment, vous avez construit des écoles dans des villages ou aidé la population à construire des écoles. Dans une allocution précédente, un témoin a déclaré que nous devions travailler avec les imams et les pères de famille pour veiller à ce qu'ils soient d'accord et que nous ne devions pas — j'espère que je rapporte ses propos correctement — trop faire valoir leurs droits selon le point de vue occidental, mais plutôt travailler à ce qui est acceptable dans leur région. Quelle est votre approche?

M. McCort : Notre approche consiste en fait à amorcer le dialogue avec les membres de la collectivité pour définir les problèmes qu'ils souhaitent régler. Nous commençons par leur poser des questions élémentaires : qu'est-ce qui fonctionne bien dans votre collectivité? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas bien? Quels sont vos objectifs? Que souhaitez-vous léguer à titre de dirigeants ou de membres de la collectivité? Puis, nous prenons du recul et nous leur demandons quels sont les problèmes qui les empêchent de progresser. Très souvent, ils nous répondent qu'ils

periods of seasonal shortages. Often they will identify that they are worried about their personal security or their family's security, and then we start to identify what they can do to deal with that.

More often than not, about three quarters of our programs find that the solutions are dealing with issues that predominantly affect women. Often one reason children are ill is because there is not information or willingness or confidence to engage with the local health practitioners. People do not have enough time to create an income because they are spending too much time gathering water and fuel. You can deal with access to services and have a profound and quick impact on a family's well-being.

We do a lot of work in savings and loans. It is actually pre-micro-finance, as a foundation of economic development. In many communities we have seen tangible progress towards a moderately better life. We by no means try to present either that we have all of the answers or that there are circumstances that we control. We are very modest in saying that there are many things we do not control, but when you are talking with communities about where to start, the process always starts with consultation about what their priorities are and then breaking down and identifying clear, tangible actions they can do.

Often we identify what they can do with their own resources. We bring in external resources as and when necessary, but we do not start with the premise that external resources are coming. We start with the premise that you have needs and resources, let us see what we can do with what you have, and if we can supplement that with external resources, then we go there second. We do not start with the external money at the beginning. That is the methodology that underlies much of our work.

Senator Jaffer: You have them leave what is needed in the community?

Mr. McCort: Yes.

The Chair: Senator Zimmer and I both sat on the Defence Committee at one time and we heard this story, which I will briefly tell you, but my question is really around the transfer of the knowledge you have of how to work successfully, how you can permeate it into other Canadian institutions.

The story Senator Zimmer and I heard was that Canadian army engineers decided to be helpful when they saw some women walking up and down a hill carrying pails of water. They decided to build a mechanical railway or some kind of line to take water up. They consulted about whether that would be a good idea. They consulted with the mullahs and everyone said that would be great. They built this thing and then went back a couple of

sont pauvres et qu'ils n'ont pas de travail. Ils diront qu'ils ont faim à certains moments de l'année. Ils connaissent des pénuries saisonnières assez importantes. Bien souvent, ils expliqueront qu'ils craignent pour leur sécurité personnelle ou celle de leur famille, et, ensuite, nous essayons de trouver avec eux des moyens de régler ces problèmes.

Plus souvent qu'autrement, les responsables d'environ les trois quarts de nos programmes constatent que les solutions consistent à régler les problèmes qui touchent surtout les femmes. Souvent, les enfants sont malades parce que les femmes n'ont pas l'information ni la volonté ni la confiance pour faire appel aux professionnels de la santé locaux. Les gens n'ont pas le temps d'avoir un emploi rémunéré parce qu'ils passent beaucoup trop de temps à chercher de l'eau et du bois. On peut s'attaquer à la question de l'accès aux services et améliorer de façon rapide et notable le bien-être d'une famille.

Nous faisons beaucoup de travail pour encourager les activités d'épargne et de prêt. Il s'agit en fait de pré-micro-crédit, qui forme l'un des piliers du développement économique. Dans nombre de collectivités, nous avons constaté des progrès tangibles vers une amélioration modérée du niveau de vie. Nous ne prétendons en aucun cas avoir toutes les réponses ou pouvoir influencer sur certaines circonstances. Nous admettons très modestement qu'il y a de nombreuses choses que nous ne pouvons pas maîtriser, mais lorsqu'on discute avec les membres d'une collectivité pour trouver le bon point de départ, le processus débute toujours par une consultation sur les priorités, suivie d'un recensement des enjeux et d'un examen des mesures claires et concrètes qu'ils pourraient prendre.

Souvent, nous essayons de voir ce qu'ils peuvent faire avec leurs propres ressources. Nous fournissons des ressources extérieures, au besoin, mais nous ne partons pas du principe selon lequel des ressources externes seront disponibles. Nous partons du principe selon lequel les collectivités ont des besoins et des ressources, et nous essayons de voir ce qu'elles peuvent faire avec ce qu'elles ont, et, si nous pouvons apporter des ressources externes, alors c'est ce que nous faisons ensuite. Nous ne commençons pas par fournir les ressources externes. C'est la méthode qui sous-tend la majeure partie de notre travail.

Le sénateur Jaffer : Vous les laissez diriger les initiatives dont ils ont besoin dans la collectivité?

M. McCort : Oui.

La présidente : Le sénateur Zimmer et moi-même avons siégé au comité de la défense à un certain moment et nous avons entendu cette histoire, que je vous raconterai brièvement, mais ma question porte en fait sur le transfert des connaissances que vous avez acquises sur la façon de travailler efficacement, sur la façon d'inspirer d'autres organismes canadiens.

L'histoire que le sénateur Zimmer et moi-même avons entendue est la suivante. Des ingénieurs de l'armée canadienne ont décidé de venir en aide aux femmes lorsqu'ils ont vu qu'elles devaient monter et descendre une côte en transportant des seaux d'eau. Les ingénieurs ont décidé de construire une voie ferrée mécanique ou une sorte de voie pour transporter l'eau. Ils ont consulté les collectivités pour savoir si c'était une bonne idée. Ils

months later to see how it was. It was smashed. The answer was that the engineers did not talk to the women. They took the only way for the women to get out of their homes and away from them. They would rather carry buckets of water.

I could not believe the story. I thought everyone knew this in the aid business since Barbara Ward did all her stuff in the 1960s, but I guess not. How can you transfer your knowledge to the Canadian army and other such institutions?

Mr. McCort: We offer it many times. I have addressed the staff college in Toronto. I have been to Trenton and to Petawawa on a number of occasions. We find that they are willing to talk to us and eager to hear what we have to say, but there is such a turnover that I could have briefing military people as my full-time job. Now we are running into people who have actually been through it a couple of times, but for the first few years the turnover was quite extensive, and we found that was an impediment to having that knowledge firmly embedded as people did not have time to stay.

The Chair: Did you ever have an opportunity to speak to the senior officers about gender training within the army, so they would be sensitized to ask these questions about women's work beyond the community of male leaders?

Mr. McCort: It would have been a theme within our work, but we did not have a specific education campaign on that.

It is important to note though that while almost every international NGO is saying now that it is important to put women at the centre, it has really only become the mainstream idea in the last couple of years. For a long time that was viewed largely as a niche area, but it has finally become, in our community at least, mainstream, and it is slowly getting out, even broader.

The Chair: It would have been nice had people listened to the YWCAs and other such organizations a hundred of years ago.

Thank you, gentlemen, for coming. Thank you, senators.

(The committee adjourned.)

ont consulté les mollahs, et tous s'entendaient pour dire que c'était une excellente idée. Ils ont construit ce dispositif, puis ils sont retournés sur les lieux deux ou trois mois plus tard pour voir s'il fonctionnait bien. Le dispositif avait été mis en pièces. Le fait est que les ingénieurs n'avaient pas consulté les femmes et avaient fait disparaître le seul moyen pour les femmes de sortir et de s'éloigner de la maison. Les femmes préféraient transporter des seaux d'eau.

Je n'en croyais pas mes oreilles. Je croyais que tout le monde tenait compte de ce genre de choses dans le milieu de l'aide humanitaire depuis que Barbara Ward a fait ce travail de sensibilisation dans les années 1960, mais j'imagine que non. Comment pouvez-vous transférer vos connaissances à l'armée canadienne et à d'autres organismes semblables?

M. McCort : Nous le faisons souvent. J'ai pris la parole devant le Collège d'état-major à Toronto. Je suis allé à Trenton et à Petawawa à plusieurs occasions. Nous avons constaté que les militaires étaient disposés à nous parler et désireux d'entendre ce que nous avions à dire, mais le taux de roulement est si élevé que j'aurais pu me consacrer à temps plein aux séances d'information à l'intention des militaires. Maintenant, nous rencontrons des gens qui ont assisté à la séance deux ou trois fois, mais, pendant les premières années, le roulement était assez élevé, et nous avons constaté que cela empêchait les gens d'assimiler parfaitement les connaissances parce qu'ils n'avaient pas le temps de rester.

La présidente : Avez-vous déjà eu l'occasion de vous entretenir avec les officiers supérieurs de la possibilité d'offrir une formation sur l'égalité des sexes aux membres des Forces? De cette façon, les militaires seraient sensibilisés à l'importance de poser ces questions concernant le travail des femmes en dehors de la communauté des dirigeants masculins.

M. McCort : C'est un thème que nous aurions abordé dans le cadre de notre travail, mais nous n'avions pas mis en place une campagne de sensibilisation portant sur cet aspect en particulier.

Il est toutefois important de noter que, bien que presque toutes les ONG affirment maintenant qu'il est essentiel d'axer les efforts sur les femmes, cette idée n'est devenue le courant dominant qu'au cours des deux ou trois dernières années. Pendant longtemps, cette idée était largement perçue comme un objectif secondaire, mais elle est finalement devenue, du moins dans notre milieu, l'idée dominante, et, lentement, elle prend encore plus d'expansion.

La présidente : Il aurait été bien que les gens écoutent le YWCA et d'autres organismes semblables il y a cent ans.

Messieurs, je vous remercie de votre visite. Merci, mesdames et messieurs les sénateurs.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, November 15, 2010

As individuals:

Aamir Jamal, PhD candidate in International Development,
University of Calgary;

Nipa Banerjee, Professor, School of International Development,
University of Ottawa.

CARE Canada:

Kevin McCort, President and Chief Executive Officer;

Kieran Green, Communications Manager.

TÉMOINS

Le lundi 15 novembre 2010

À titre personnel :

Aamir Jamal, candidat au doctorat en développement international
Université de Calgary;

Nipa Banerjee, professeure, École de développement international
Université d'Ottawa.

CARE Canada :

Kevin McCort, président et chef de la direction;

Kieran Green, directeur des communications.





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable NANCY RUTH

Présidente :

L'honorable NANCY RUTH

Monday, November 22, 2010

Le lundi 22 novembre 2010

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Second meeting on:

Deuxième réunion concernant :

The role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011

Le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable Nancy Ruth, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Hubley
Ataullahjan	Kochhar
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(or Comeau)
* Cowan	Zimmer
(or Tardif)	

* Ex officio members
(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Marshall (*November 16, 2010*).

The Honourable Senator Andreychuk replaced the Honourable Senator Oliver (*November 16, 2010*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Nancy Ruth

Vice-présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Hubley
Ataullahjan	Kochhar
Baker, C.P.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(ou Comeau)
* Cowan	Zimmer
(ou Tardif)	

* Membres d'office
(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 16 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Andreychuk a remplacé l'honorable sénateur Oliver (*le 16 novembre 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, November 22, 2010
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 1:35 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Hubley, Jaffer, Kochhar, Nancy Ruth, and Zimmer (9).

In attendance: Allison Goody, Julia Nicol and Julian Walker, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2010, the committee continued its examination of the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue no. 5.*)

WITNESSES:

As individuals:

David Cortright, Director of Policy Studies, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (by video conference);

Sarah Smiles Persinger, Research Associate, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (by video conference);

Cheshmak Farhoumand-Sims, Assistant Professor, Faculty of Human Sciences, Saint Paul University.

Hunt Alternatives Fund:

Carla Koppell, Director, Institute for Inclusive Security (by video conference).

Canadian Women for Women in Afghanistan:

Lauryn Oates, Program Director.

Rights and Democracy:

Gérard Latulippe, President;

Alexandra Gilbert, Project Coordinator for Women's Rights in Afghanistan.

Human Rights Watch:

Rachel Reid, Afghanistan Researcher (by video conference).

Canadian Pashtun Cultural Association:

Mashal Khan, President.

Mr. Cortright and Ms. Smiles-Persinger made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 22 novembre 2010
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 13 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Hubley, Jaffer, Kochhar, Nancy Ruth et Zimmer (9).

Également présents : Allison Goody, Julia Nicol et Julian Walker, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2010, le comité poursuit son étude sur le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

David Cortright, directeur des études sur les politiques, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (par vidéoconférence);

Sarah Smiles Persinger, agrégée de recherche, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (par vidéoconférence);

Cheshmak Farhoumand-Sims, professeure adjointe, Faculté des sciences humaines, Université Saint-Paul.

Hunt Alternatives Fund :

Carla Koppell, directrice, Institute for Inclusive Security (par vidéoconférence).

Canadian Women for Women in Afghanistan :

Lauryn Oates, directrice des programmes.

Droits et démocratie :

Gérard Latulippe, président;

Alexandra Gilbert, coordonnatrice de projet, Droits des femmes en Afghanistan.

Human Rights Watch :

Rachel Reid, chercheuse sur l'Afghanistan (par vidéoconférence).

Canadian Pashtun Cultural Association :

Mashal Khan, président.

M. Cortright et Mme Smiles-Persinger font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

At 2:33 p.m., the committee suspended.

At 2:38 p.m., the committee resumed.

Ms. Koppell and Ms. Farhoumand-Sims each made a statement and, together, answered questions.

At 3:36 p.m., the committee suspended.

At 4:00 p.m., the committee resumed.

Ms. Oates made a statement and answered questions.

At 5:04 p.m., the committee suspended.

At 5:12 p.m., the committee resumed with the Honourable Senator Jaffer in the chair.

Mr. Latulippe, Ms. Gilbert and Ms. Reid each made a statement and, together, answered questions.

At 6:05 p.m., the committee suspended.

At 6:07 p.m., the committee resumed.

Ms. Khan made a statement and answered questions.

At 6:43 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 14 h 33, la séance est suspendue.

À 14 h 38, la séance reprend.

Mmes Koppell et Farhoumand-Sims font chacune une déclaration, puis répondent aux questions.

À 15 h 36, la séance est suspendue.

À 16 heures, la séance reprend.

Mme Oates fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 4, la séance est interrompue.

À 17 h 12, la séance reprend sous la présidence de l'honorable sénateur Jaffer.

M. Latulippe, Mme Gilbert et Mme Reid font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 18 h 5, la séance est suspendue.

À 18 h 7, la séance reprend.

Mme Khan fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 18 h 43, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 22, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 1:35 p.m. to examine and report on the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011.

Senator Nancy Ruth (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to our witnesses appearing via video conference in the United States of America to the Senate of Canada. I am Nancy Ruth, the chair of the committee, and this is the Standing Senate Committee on Human Rights, which is authorized to examine and report on the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011.

On camera, for those who are listening on various feeds, we are pleased to have David Cortright, Director of Policy Studies at the Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame; and Sarah Smiles Persinger, a research associate at the Kroc Institute. The time is yours until 2:30, so away you go. Tell us what you think.

David Cortright, Director of Policy Studies, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, as an individual: Thank you, madam chair, for this invitation to speak with your committee about this very important and timely issue. Earlier this year the Kroc Institute began a research project to examine how Western governments can support Afghan women as we begin to draw down the number of troops and as the Afghan government engages in reconciliation with the insurgent groups. As we know, since the invasion of Afghanistan, there has been tremendous focus on this issue of empowering Afghan women. President George Bush declared Afghan women liberated, and since then, this goal of empowering women has become a quasi-official policy goal.

Over the last nine years, there have been some changes and improvements. Afghan women and girls have made some significant gains, especially in the areas of education, personal income and employment, and in political life — all things that were denied during Taliban rule.

Today there are more than 7.3 million Afghan children in school, 37 per cent of them girls, compared to only 900,000 boys in school in 2002. Hundreds of midwives have been trained to provide maternal health services not previously available. As we

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 22 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 13 h 35 afin d'examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011.

Le sénateur Nancy Ruth (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Bienvenue à nos témoins des États-Unis d'Amérique qui participent par vidéoconférence à une séance d'un comité du Sénat du Canada. Je suis Nancy Ruth, présidente du comité, et voici les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, qui a le mandat d'examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011.

Aux personnes qui nous écoutent sur divers canaux, j'aimerais dire que vous avez le plaisir de voir à l'écran David Cortright, directeur de l'Étude des politiques, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, et Sarah Smiles Persinger, agrégée de recherche, Kroc Institute. Vous avez jusqu'à 14 h 30, alors, allez-y. Dites-nous ce que vous pensez.

David Cortright, directeur des études sur les politiques, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, à titre personnel : Merci, madame la présidente, de m'avoir invité à m'adresser à votre comité au sujet de cet enjeu très important et très actuel. Plus tôt, au cours de l'année, le Kroc Institute a entamé un projet de recherche sur la façon dont les gouvernements occidentaux peuvent aider les Afghanes, au moment où nous commençons à retirer des troupes et où le gouvernement afghan cherche la réconciliation avec les groupes d'insurgés. Comme tout le monde le sait, depuis l'invasion de l'Afghanistan, cette question de l'autonomisation des femmes afghanes soulève un intérêt extraordinaire. Le président George Bush a déclaré les Afghanes libérées et, depuis, l'objectif d'autonomisation des femmes est devenu un objectif stratégique quasi officiel.

Au cours des neuf dernières années, la situation a évolué et s'est quelque peu améliorée. Les femmes et les filles afghanes ont fait des gains importants, en particulier en ce qui concerne l'éducation, le revenu personnel et l'emploi, de même que dans la vie politique — choses qui leur étaient toutes refusées durant le règne des talibans.

Aujourd'hui, plus de 7,3 millions d'enfants afghans fréquentent l'école, et 37 p. 100 d'entre eux sont des filles; par comparaison, seulement 900 000 garçons fréquentaient l'école en 2002. Des centaines de sages-femmes ont reçu une formation et peuvent

know, 25 per cent of the seats for members of the Afghan parliament are reserved for women. Many other gains could be cited.

However, these gains have become eroded and more precarious as violence in the country has increased since 2005-06. Schools have been closed in the south and southeast because of the violence. Girls' schools and students have been attacked because of the insurgent war on education. Health clinics have been closed because of the abduction and killing of health workers. Insecurity has generally limited women's participation in public life and in the political process.

We are at a critical turning point in the war, and the idea of reconciliation has grown increasingly compelling as we look for an exit, but at the same time, this possibility of reconciliation has created that dilemma for us because the Taliban and insurgent groups have dismal, horrific records on human rights in the past and they have shown an abusive posture towards women. The challenges are huge, and our research has tried to tackle them to see how Western governments can continue to support women's progress as we roll back the military engagement.

For this purpose, we conducted more than 50 interviews with policy-makers, diplomats, officials from the International Security Assistance Force, ISAF, and, most important, Afghan women. My colleague Sarah Smiles Persinger travelled to Kabul earlier this year to conduct these interviews and engage with Afghan women, and I will have her now present the report's findings.

Sarah Smiles Persinger, Research Associate, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, as an individual: Thank you, senators, for having us here today. I was in Kabul in April and May of this year, and I tried to interview as many women as I could. I spoke with female parliamentarians, activists, health workers, NGO — non-governmental organization — workers. All of the women I spoke to are deeply worried about the reconciliation process.

So far the United States and NATO have said that insurgents seeking reconciliation must renounce violence, sever links to al Qaeda and respect the constitution. The Taliban has in turn called for the withdrawal of foreign troops, an overhaul of the constitution, the implementation of sharia law, and the re-Islamization of the Afghan state. The women I spoke to are concerned that some of these demands may be conceded to in backroom deals with insurgent groups to the detriment of women and girls. In the past, for example, the Taliban has requested control of territory. They would like to control X amount of provinces in Afghanistan, and already we are seeing restrictions being reimposed against women in Taliban-held areas.

fournir des services de santé maternelle qui n'étaient pas auparavant accessibles. Comme on le sait, 25 p. 100 des sièges du parlement afghan sont réservés aux femmes. On pourrait mentionner de nombreux autres gains.

Cependant, ces gains se dégradent et se précarisent davantage. car, depuis 2005-2006, la violence s'est accrue dans le pays. Certaines écoles du Sud et du Sud-Est ont été fermées en raison de ce climat de violence. Des écoles de filles et leurs élèves ont subi des attaques, car les insurgés font la guerre à l'éducation. Des cliniques de santé ont dû fermer, car les travailleurs de la santé avaient été kidnappés ou tués. L'insécurité a limité de manière générale la participation des femmes à la vie publique et au processus politique.

Nous sommes arrivés à un point tournant de la guerre, et l'idée d'une réconciliation est plus irrésistible que jamais, car nous cherchons une porte de sortie, mais en même temps, cette possibilité de réconciliation représente pour nous un dilemme : les talibans et les groupes d'insurgés ont des antécédents pitoyables et horribles au chapitre des droits de la personne, et ils se sont toujours montrés violents à l'égard des femmes. Les défis sont énormes, et notre recherche s'y est attachée, car nous voulons savoir comment les gouvernements occidentaux pourront continuer à soutenir la progression des femmes au moment du retrait des militaires.

Dans ce but, nous avons réalisé plus de 50 entrevues auprès de décideurs, de diplomates, de représentants de la Force internationale d'assistance à la sécurité, la FIAS, et, plus important encore, auprès de femmes afghanes. Ma collègue, Sarah Smiles Persinger, s'est rendue à Kaboul plus tôt cette année pour réaliser des entrevues avec ces Afghanes et apprendre à les connaître. Je vais lui demander de présenter maintenant les résultats de ses recherches.

Sarah Smiles Persinger, agrégée de recherche, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, à titre personnel : Merci, mesdames et messieurs les sénateurs, de nous donner la parole aujourd'hui. Cette année, j'ai passé les mois d'avril et de mai à Kaboul et j'ai tenté d'interviewer le plus grand nombre possible de femmes. J'ai parlé avec des parlementaires, des militantes, des travailleuses de la santé et des travailleuses des ONG, les organisations non gouvernementales. Toutes les femmes avec lesquelles je me suis entretenue sont profondément préoccupées par le processus de réconciliation.

Jusqu'ici, les États-Unis et l'OTAN ont déclaré que les insurgés qui voulaient la réconciliation doivent renoncer à la violence, rompre leurs liens avec Al-Qaïda et respecter la constitution. Les talibans ont pour leur part demandé le retrait des troupes étrangères, la refonte de la constitution, l'imposition de la charia et la réislamisation de l'État afghan. Les femmes auxquelles j'ai parlé craignent que l'on accède en coulisse à certaines exigences des groupes d'insurgés et que cela se fasse au détriment des femmes et des filles. Dans le passé, par exemple, les talibans avaient demandé le contrôle du territoire. Ils aimeraient contrôler un certain nombre de provinces de l'Afghanistan, et nous voyons déjà qu'ils imposent encore une fois des restrictions aux femmes dans les régions qu'ils contrôlent.

The women I interviewed are concerned that if Taliban or insurgent leaders are granted full positions in the government, for example, they may seek to overhaul the constitution through a constitutional lawyer *jirga* and scrap the clause in the constitution that stipulates gender equality, something Afghan women's organizations fought hard for when the constitution was being drafted. Already we see the Parliament is dominated by conservative forces, namely ex-mujahedeen warlords and conservative clerics.

The women are concerned that if insurgent leaders are appointed to the justice or education portfolios, they may seek to change the curriculum, scrap subjects like science and information technology or close co-educational private universities and schools that currently offer the best education in Kabul.

They are also concerned about the call for sharia. The women I interviewed have no problem with sharia law, and already the Afghan legal system and legal code draw heavily from it. However, they have a problem with Taliban-style sharia law, which draws as much from Pashtun customary law, or Pashtunwali, as it does from sharia, and they see it as explicitly discriminatory towards women.

The women are concerned about transitional justice and about impunity being granted to known human rights abusers. They are also deeply worried about the prospect of civil war if foreign troops are withdrawn precipitously, given the instability and weakness of the Afghan central government and the inability of the Afghan security forces to provide security for civilians at this stage.

Despite all the concerns they raised, the majority of the women I spoke to do support a peace process, because they recognize that women and girls are really suffering as a result of the conflict. As Mr. Cortright mentioned, since the uptick in the insurgencies since 2005-06, many of the gains that women and girls have made have been eroded in the face of rising violence.

We have just launched a research report, which is available online. As our report details, hundreds of schools have been closed, predominantly in the south and southeast, because of the insecurity.

One female parliamentarian I interviewed, Sahera Sharif, a parliamentarian from Khost province, which is a conservative, predominantly Pashtun province in the southeast, said that nearly all of the schools for girls in her province are currently closed, aside from the handful in the provincial capital of Khost City. She said there has been a complete breakdown of law and order in Khost. They were without a police chief for eight months; no one wanted to take on the job. Five years ago, she could drive out to

Les femmes que j'ai interviewées craignent par exemple que, si on offre à des talibans ou à des chefs de groupes d'insurgés un poste en bonne et due forme au gouvernement, ils pourraient chercher à renverser la constitution, grâce à une *jirga* composée d'avocats en droit constitutionnel et à éliminer de la constitution la disposition prévoyant l'égalité des sexes, pour laquelle les organismes de femmes afghanes se sont âprement battus pendant la rédaction de la constitution. Nous voyons déjà que le parlement est dominé par des forces conservatrices, c'est-à-dire d'anciens seigneurs de guerre moudjahidines et par des religieux conservateurs.

Les femmes craignent que des chefs de groupes d'insurgés nommés aux portefeuilles de la justice ou de l'éducation ne cherchent à modifier les programmes, à laisser tomber des matières comme les sciences ou les technologies de l'information ou à fermer les portes des écoles et des universités privées mixtes qui, actuellement, offrent la meilleure éducation qui soit à Kaboul.

Elles se préoccupent également du retour demandé de la charia. Pour les femmes que j'ai interviewées, la charia ne pose aucun problème, et le système juridique de même que le code juridique actuels de l'Afghanistan s'en inspirent largement. Le problème, c'est la charia telle que l'appliquent les talibans, qui s'inspire autant du droit coutumier des Pachounes — le pashtunwali — que de la charia, et qui, selon ces femmes, est explicitement discriminatoire à l'égard des femmes.

Les femmes craignent que des mesures de justice transitionnelle et l'impunité soient offertes à des violeurs notoires des droits de la personne. Elles sont également profondément préoccupées par la possibilité qu'une guerre civile éclate si les troupes étrangères quittent précipitamment le terrain, compte tenu de l'instabilité et de la faiblesse du gouvernement central afghan et de l'incapacité des forces de sécurité afghanes d'assurer la sécurité des civils pour le moment.

Malgré toutes les inquiétudes dont elles m'ont fait part, la majorité des femmes avec qui j'ai parlé sont en faveur du processus de paix, car elles reconnaissent que les femmes et les filles souffrent vraiment des conséquences du conflit. Comme M. Cortright l'a dit, depuis la reprise des mouvements de révolte, depuis 2005-2006, beaucoup des gains qu'ont faits les femmes et les filles se sont érodés devant la montée de la violence.

Nous venons tout juste de publier un rapport de recherche, que l'on peut aussi consulter en ligne. Comme notre rapport détaillé l'indique, des centaines d'écoles ont été fermées, surtout dans le Sud et le Sud-Est, à cause du climat d'insécurité.

J'ai interviewé entre autres Sahera Sharif, parlementaire et qui vient de la province de Khost, province conservatrice à prédominance pachoune du sud-est du pays. Elle m'a dit que presque toutes les écoles pour filles de sa province étaient actuellement fermées, et qu'il n'en reste plus qu'une poignée dans la capitale provinciale, Khost City. Elle m'a expliqué qu'il n'y a plus d'ordre public à Khost. Ils ont été huit mois sans chef de police; personne ne voulait de cet emploi. Il y a cinq ans, elle

rural villages and visit schools where they were offering accelerated learning classes for girls. Today, she is afraid to walk around the streets of the provincial capital.

Another woman I interviewed, Sarah Halim, a midwife from Khost, said her husband has pulled her seven-year-old daughter out of school because he is afraid she might be kidnapped or the school may be attacked. She was despondent about this because she does not want her daughter to be uneducated.

In a society where the honour of women is paramount, the insecurity has led to reinforced cloistering of women by their families. A British report published last year quoted a group of women in Kandahar who said their lives today are no better than they were during the Taliban time. They cannot leave their houses to get an education or to earn a living. I also spoke with a number of women who were coming under pressure from their families to quit their jobs and stay home because of the insecurity.

We see as well that anger towards the military occupation has risen. There has been a backlash towards the women's rights discourse, which is seen by many Afghans as a Western and alien intrusion into Afghan culture. Afghan women exercising leadership abilities are often called anti-Islamic Western agents, worse still prostitutes, and they are subject to threats, intimidation, even physical attack. A number of high-profile women have been assassinated in recent years.

All of the women I interviewed acknowledged that it would be impossible for women to consolidate the gains they have made in the last nine years in a militarized environment. Because of this, they support a peace process, but they want assurances that they will not be the victims of a peace process, that it will not come at their expense.

Looking ahead, the challenge remains: How can governments such as Canada prevent this from happening?

In our research, we have attempted to tackle the various concerns that the women have. First, the security situation is critical. Progress for women is impossible in a militarized environment, but it will also be impossible in a security vacuum. To provide for the protection of civilians, our research report recommends the deployment of a UN-led interim security force when troops are withdrawn. Mr. Cortright will speak more to this recommendation.

Mr. Cortright: We know that our president and now the NATO leaders have committed to a transition, but this must be done very carefully to avoid a security vacuum. One idea we have heard a lot about and that we propose is an interim security force that would operate under the auspices of the UN and that could be deployed as the ISAF forces are gradually withdrawn.

pouvait se rendre en voiture dans les villages ruraux pour visiter les écoles qui offraient un programme accéléré pour les filles. Aujourd'hui, elle a peur de marcher dans les rues de la capitale de la province.

J'ai aussi interviewé Sarah Halim, une sage-femme de Khost, qui m'a raconté que son époux avait retiré de l'école leur fille de sept ans, de crainte qu'elle ne soit kidnappée ou que l'école ne soit attaquée. Elle était découragée de cela, car elle ne veut pas que sa fille ne reçoive aucune éducation.

Dans une société où l'honneur des femmes est primordial, l'insécurité a amené les familles à cloîtrer les femmes, encore une fois. Un rapport publié l'année dernière en Grande-Bretagne cite un groupe de femmes de Kandahar qui affirment que leur vie actuelle n'est pas meilleure que sous les talibans. Elles ne peuvent pas quitter leur maison pour aller étudier ou gagner leur vie. J'ai également parlé à un certain nombre de femmes dont la famille exerçait des pressions pour qu'elles quittent leur emploi et restent à la maison en raison de l'insécurité.

Nous voyons aussi que la colère à l'égard de l'occupation militaire a augmenté. On a aussi vu une réaction contre le discours sur les droits des femmes, que bien des Afghans considèrent comme une intrusion occidentale et étrangère dans la culture afghane. Les Afghanes qui font preuve de leadership sont souvent traitées d'agentes occidentales anti-islamistes ou, pire encore, de prostituées, et elles font l'objet de menaces, d'intimidation, voire d'agressions. Un certain nombre de femmes bien connues ont été assassinées au cours des dernières années.

Toutes les femmes que j'ai interviewées reconnaissent qu'il leur serait impossible de renforcer les gains des neuf dernières années dans un environnement militarisé. C'est pourquoi, même si elles soutiennent le processus de paix, elles veulent l'assurance qu'elles ne seront pas des victimes de ce processus et que la paix ne se fera pas à leurs dépens.

Si l'on pense à l'avenir, le défi demeure : comment des gouvernements comme celui du Canada peuvent-ils empêcher que cela se produise?

Dans notre recherche, nous avons essayé de répondre aux diverses préoccupations des femmes. Premièrement, la situation au chapitre de la sécurité est critique. Les femmes ne pourront pas progresser dans un environnement militarisé, mais elles ne le pourront pas plus en l'absence de sécurité. Pour assurer la protection des civils, notre rapport de recherche recommande de déployer une force de sécurité intérimaire, dirigée par les Nations Unies, au moment du retrait des troupes. M. Cortright va parler un peu plus de cette recommandation.

M. Cortright : Nous savons que notre président et, maintenant, les dirigeants de l'OTAN, se sont engagés à assurer une transition; il faudra cependant procéder avec soin si l'on veut éviter un vide au chapitre de la sécurité. Une idée circule beaucoup, et nous proposons de la mettre en application : il s'agirait d'une force de sécurité intérimaire qui serait placée sous l'autorité de l'ONU et qui pourrait être déployée parallèlement au retrait progressif des troupes de la FIAS.

Taliban representatives have suggested the deployment of a Muslim-led protection force, and they have pledged not to attack such a force. This could be a factor that ought to be examined. There is no such interim force we know of, but if the NATO powers, the U.S. and others were committed to helping to create such a force and if it could be introduced, it might provide some security assurance. It would have to be supported and trained by U.S. and NATO forces, but it could play an important role. Then the ISAF forces, as they withdraw, could themselves focus more on the training of Afghan forces and on civilian protection. The combination of these factors with a gradual disengagement of NATO forces and the introduction of an interim security force might be able to sustain a security environment that would enable these gains that women have achieved to be preserved.

Ms. Smiles Persinger: In our report, we also speak about the need for sustainable investment and aid in Afghanistan in the coming years. I think because development funding has in many ways been concentrated in areas where there has been fighting, our fear is that foreign governments may be tempted to withdraw and reduce their aid programs as they begin to withdraw troops. We really reinforce in our report that this would be a disaster for Afghanistan's future and would undermine the gains that women have made so far.

I imagine many of you have seen the report that CARE has put out; it has a number of great recommendations on this issue.

Looking to the reconciliation process, one of the best ways to prevent a rollback in women's gains is to ensure that women are meaningfully represented in all peace discussions and forums. So far, we have seen this year that Afghan women's organizations have had to fight hard to be heard around the various peace *jirgas*, the Kabul conference, all of these events that have occurred this year. While the Afghan government has shown a repeated disregard for including women in high-level decision-making forums around the discussion of a peace process, I think Western policy-makers have significant leverage here in terms of advocating for women's interests.

The commitment of U.S. and NATO policy-makers here is really uneven. The U.S. Secretary of State, Hillary Clinton, has exercised some impressive leadership in advocating for the rights of Afghan women, but the political will among other officials is less certain. With the policy-makers that I spoke to, there is a feeling that the issue of women's issues is soft; it is incongruous with security concerns. This definitely ignores the now widely acknowledged links between human rights and peace.

Les représentants des talibans ont plutôt proposé de déployer une force de protection menée par des musulmans, et ils se sont engagés à ne pas l'attaquer. Ce facteur mérite d'être examiné. Nous ne connaissons aucune force intérimaire de ce type, mais, si les dirigeants de l'OTAN, des États-Unis et d'ailleurs étaient prêts à favoriser la création d'une telle force et si elle pouvait être déployée, on pourrait s'assurer ainsi d'une certaine forme de sécurité. Il faudrait que les forces des États-Unis et de l'OTAN lui offrent du soutien et de la formation, mais elle pourrait jouer un rôle important. Les troupes de la FIAS, avant de se retirer complètement, pourraient elles-mêmes s'attacher à la formation des forces afghanes et à la protection des civils. En combinant ces facteurs avec un retrait progressif des forces de l'OTAN et l'introduction d'une force de sécurité intérimaire, on pourrait peut-être assurer un environnement plus sécuritaire, qui permettrait aux femmes de préserver leurs gains.

Mme Smiles Persinger : Dans notre rapport, nous expliquons également qu'il faut offrir à l'Afghanistan, au cours des années à venir, une aide et des investissements durables. Je crois que... Comme les fonds de développement ont à de nombreux égards été concentrés dans les régions où il y a eu des affrontements, nous craignons que les gouvernements étrangers soient tentés de retirer ou de réduire leurs programmes d'aide en même temps qu'ils retirent leurs troupes. Nous insistons réellement, dans notre rapport, sur le fait que cela serait un désastre pour l'avenir de l'Afghanistan et que cela minerait les gains réalisés par les femmes jusqu'ici.

J'imagine que vous êtes nombreux à avoir vu le rapport publié par CARE; il contient un certain nombre de recommandations judicieuses touchant cette question.

Quant au processus de réconciliation, l'une des meilleures façons dont nous pouvons prévenir le recul des gains des femmes, ce serait de s'assurer que les femmes sont représentées de façon adéquate dans l'ensemble des discussions ou forums sur la paix. Jusqu'ici, nous avons constaté cette année que les organisations de femmes afghanes avaient dû faire des pieds et des mains pour qu'on les écoute, dans les diverses assemblées pour la paix — les *jirgas*, la conférence de Kaboul, tous ces événements qui ont eu lieu cette année. Le gouvernement afghan a beau refuser régulièrement d'inclure les femmes dans les cercles décisionnels de haut niveau, où il est question du processus de paix, je crois que les décideurs occidentaux ont ici beaucoup de poids au moment de défendre les intérêts des femmes.

L'engagement des décideurs des États-Unis et de l'OTAN ici est vraiment inégal. La secrétaire d'État américaine, Hillary Clinton, a fait preuve d'un leadership impressionnant au chapitre de la défense des droits des Afghanes, mais la volonté politique des autres représentants est moins évidente. Les décideurs à qui j'ai parlé pensent que la question des femmes est difficile à circonscrire et qu'elle est incongrue dans le contexte des préoccupations relatives à la sécurité. Ce point de vue ne tient absolument pas compte du lien aujourd'hui largement reconnu entre les droits de la personne et la paix.

In our report, we recommend that governments like Canada should show leadership in insisting upon women's representation in peace forums, in the High Peace Council that President Karzai has put together to lead negotiations with insurgent groups and also in the Joint Secretariat for Peace, Reconciliation and Reintegration Programs, which is designing reintegration programs.

One way we have talked about in the report to exercise leverage on this issue with the Afghan government would be to tie funding for reintegration programs to women's participation. In January at the London conference, countries such as Japan and the U.K. committed money to a reintegration trust fund. So far \$150 million, I believe, has been committed to that fund. The idea is that it will fund development projects in communities that agree to accept insurgents back into their midst. We recommend that future funding of this program should be made conditional on women's participation in all the high-level bodies overseeing the reconciliation process.

Our report also recommends that governments like Canada should prioritize support for Afghan women in public life by supporting Afghan women's organizations; facilitating exchanges for Afghan female parliamentarians, public servants, judges and lawyers; and providing long-term mentoring and training for female police officers, who are particularly vulnerable.

We have a number of recommendations, but one practical way to improve the profile of women in the Afghan government would be to ensure that all visiting Afghan delegations to Canada have women on them. It is my understanding that the U.S. Department of State is doing this already.

The last recommendation in our report relates to vulnerable Afghan women. The prospect of reconciliation is definitely very risky. As troops are withdrawn and political alliances shift, the danger of a rollback in women's rights is very real, and Afghans who have worked directly with the military intervention will be particularly vulnerable. We argue as well that Afghan women who have occupied leadership positions or are perceived to have been associated with western interests are also extremely vulnerable.

Given this, our report recommends, again, that governments like Canada consider giving Afghan women priority in any asylum programs that are established for Afghans, specifically women who face ongoing threats and attacks on their lives because of perceived association with Western interests. This may include women working for the government, aid agencies or in association with provincial reconstruction teams, PRTs, for example. Our research shows that the military intervention and this focus on women's rights by the West have made many

Dans notre rapport, nous recommandons que des gouvernements comme celui du Canada fassent preuve de leadership et qu'ils insistent pour que les femmes soient représentées dans les forums où il est question de la paix, au conseil supérieur pour la paix — que le président Karzai a mis sur pied pour mener les négociations avec les groupes d'insurgés — et aussi au Joint Secretariat for Peace, Reconciliation and Reintegration Programs, qui conçoit des programmes de réintégration.

Dans le rapport, nous expliquons que l'un des moyens que l'on pourrait prendre pour exercer de l'influence sur le gouvernement afghan serait de lier le financement des programmes de réintégration à la participation des femmes. En janvier, à la conférence de Londres, des pays comme le Japon et le Royaume-Uni se sont engagés à verser de l'argent dans un fonds en fiducie pour la réintégration. Je crois savoir que, jusqu'ici, quelque 150 millions de dollars ont été promis. Le principe, c'est qu'il servirait à financer des projets de développement dans les collectivités qui acceptent de réintégrer des insurgés. Nous recommandons qu'à l'avenir, le financement de ce programme soit conditionnel à la participation des femmes aux organismes de haut niveau qui supervisent le processus de réconciliation.

Dans notre rapport, nous recommandons également que des gouvernements comme celui du Canada soutiennent en priorité la participation des Afghanes à la vie publique en aidant les organisations de femmes; en facilitant les échanges entre les parlementaires, les fonctionnaires, les juges et les avocates afghanes; et en offrant une formation et un encadrement à long terme aux agentes de police, particulièrement vulnérables.

Nous avons plusieurs recommandations, mais une façon simple d'améliorer le profil des femmes au sein du gouvernement afghan serait de veiller à ce que toutes les délégations afghanes qui viennent au Canada comptent des femmes. Si j'ai bien compris, c'est ce que fait déjà le département d'État américain.

La dernière recommandation de notre rapport porte sur les Afghanes vulnérables. La perspective d'une réconciliation est assurément pleine de risques. Pendant que les troupes quittent le terrain et que les alliances politiques se transforment, le danger de recul des droits des femmes est bien réel, et les Afghans qui ont travaillé directement avec les militaires seront particulièrement vulnérables. Nous estimons également que les Afghanes qui ont occupé des postes de pouvoir ou qui sont perçues comme ayant été associées à des intérêts occidentaux sont également extrêmement vulnérables.

Dans ce contexte, nous recommandons encore une fois, dans notre rapport, que les gouvernements comme celui du Canada songent à donner aux femmes afghanes la priorité dans tous les programmes d'asile créés à l'intention des Afghans, en particulier celles qui font continuellement l'objet de menaces et qui risquent de se faire tuer en raison de leur association perçue avec des intérêts occidentaux. Cela peut concerner des femmes qui travaillent pour le gouvernement ou des organismes d'aide ou qui collaborent avec les équipes de reconstruction provinciales, les

Afghan women very vulnerable. Many women have been threatened and may face even greater dangers in the future as troops are withdrawn.

To summarize our statement, from the beginning and over the last nine years, many stakeholders in the West have had very high expectations about empowering Afghan women. Progress has been slow. As we have argued in this report, prevailing Afghan gender ideologies and misogyny cannot be changed overnight and cannot be changed by outside forces. Patience is necessary with a long-term commitment to support women into the future.

We believe that Western governments do have significant influence, and this should be used to improve security; preserve women's political rights, particularly through the reconciliation process; support Afghan women organizations that are actively working for change on the ground; and sustain programs for public health, education and economic opportunity that have tangibly improved women's live.

That concludes our opening remarks. We again thank you for having us here today.

The Chair: Thank you very much.

Senator Jaffer: Thank you very much for your presentation. I have many questions, but time is limited.

As you know, Canada has agreed to train Afghan national security forces in Kabul. In light of the remarks you have made, what should this committee recommend to our government to be part of that training package?

Ms. Smiles Persinger: There has definitely been a big push to try to recruit women into the police force, for example. It has been a very difficult process, and recruitment has been very slow.

One recommendation in our report is for the training and mentoring of female recruits as well as for gender-sensitized training for Afghan security forces. As we know, if women seek help from the police force, they are often exposed to further danger. They are molested when they go to the police, or the police refuse to investigate the concerns. There is a real feeling that domestic issues should be handled within families and that the police do not have a right to intervene in that area.

One of the big problems, which is a reason for the push to build up the security and police forces so quickly, is that they often do not receive great training. The training is only a number of months of weapons training. Gender-sensitized training is not non-existent.

ERP, par exemple. Notre recherche a révélé que l'intervention militaire et l'accent que les Occidentaux ont mis sur les droits des femmes ont rendu de nombreuses Afghanes très vulnérables. Les femmes sont nombreuses à être menacées, et elles pourraient même faire face à des dangers encore plus grands, à l'avenir, lorsque les troupes se seront retirées.

En résumé, depuis le début et au cours des neuf dernières années, de nombreux intervenants de l'Occident ont entretenu de très grandes espérances touchant l'autonomisation des Afghanes. Mais les progrès ont été lents. Comme nous le faisons valoir dans le rapport, la misogynie et les idéologies dominantes en ce qui concerne le sexe en Afghanistan ne pourront pas disparaître du jour au lendemain, et ce ne sont pas des forces extérieures qui pourront les changer. Pour aider les femmes à poursuivre leurs progrès, il faudra de la patience et un engagement à long terme.

Nous croyons que les gouvernements occidentaux ont beaucoup d'influence et devraient s'en servir pour améliorer la sécurité; préserver les droits politiques des femmes, en particulier pendant le processus de réconciliation; aider les organisations des femmes afghanes qui travaillent activement à faire changer les choses sur le terrain; et soutenir les programmes offrant des débouchés dans le domaine de la santé publique, de l'éducation et de l'économie, qui ont concrètement changé pour le mieux la vie des femmes.

Cela conclut notre déclaration préliminaire. Encore une fois, merci de nous avoir invités à témoigner.

La présidente : Merci beaucoup.

Le sénateur Jaffer : Merci beaucoup de votre exposé. J'ai de nombreuses questions, mais nous n'avons pas beaucoup de temps.

Comme vous le savez, le Canada a accepté de former les forces de sécurité nationale afghanes à Kaboul. À la lumière de vos commentaires, j'aimerais savoir ce que notre comité devrait recommander au gouvernement d'inclure dans ce programme de formation?

Mme Smiles Persinger : Assurément, on a pris des mesures énergiques pour favoriser le recrutement des femmes dans les forces de police, par exemple. Le processus a été très difficile, et le recrutement, très lent.

Dans notre rapport, nous recommandons entre autres de former et d'encadrer les recrues ainsi que de donner aux forces de sécurité afghane une sensibilisation en matière d'égalité des sexes. Comme nous le savons tous, lorsque des femmes demandent l'aide de la police, elles sont souvent exposées à un danger plus grave encore. Lorsqu'elles s'adressent à la police, elles sont agressées sexuellement, ou encore la police refuse d'enquêter sur leurs allégations. On agit en réalité comme si les problèmes familiaux devaient être réglés par la famille et comme si les policiers n'avaient pas le droit d'intervenir dans ce domaine.

L'un des grands problèmes, et c'est l'une des raisons pour lesquelles on insiste pour mettre sur pied si rapidement des forces de sécurité et des forces de police, c'est que celles-ci ne reçoivent pas souvent une très bonne formation. Il s'agit tout simplement de quelques mois d'entraînement au maniement des armes. La sensibilisation à l'égalité des sexes, cela n'existe pas.

That is one recommendation you could make.

Mr. Cortright: This fits with what we know in many other settings — that is, that security force training must include a strong human rights component. We cannot just give these service members guns and send them out unless they have a real understanding of the principles of the rule of law and human rights training.

There must be community mechanisms outside the security force itself. As we instill in many other countries, there must be a mechanism by which civil society civilian officials can monitor the performance of the security forces to see that they actually adhere to human rights standards.

Senator Jaffer: You speak about gender-sensitized training. That can be one hour or two days of training. You both have much experience in Afghanistan. Can you suggest any recommendations that we could make to our government on what this gender-sensitized training would look like?

Ms. Smiles Persinger: On human rights training, there is currently a contingent of German police officers at the elite academy for police in Kabul who are trying to set up a unit to train graduates in the main human rights principles. One big problem so far is that the interior ministry keeps blocking this plan. It is being stymied from within the Afghan government.

I am not an expert on police training or police methods, but to get this off the ground, there must be a big push to get the Afghan government on side.

Mr. Cortright: A model has been developing in Afghanistan itself for community review groups or boards to look at the performance of the police forces. There is some evolving experience there that we could share with you separately. We will find the reports and send them to you.

I was at a consultation recently where some civil society representatives from Afghanistan reported good results from a community board that could have a direct line of communication to the police headquarters and be able to report on the performance of the security officers.

Senator Jaffer: Will you send that information to Mr. Thompson, our committee clerk? I would appreciate that.

You spoke a lot about education and the education of Afghan women. We have heard a number of witnesses who have suggested that focusing on issues such as education and health will promote women's rights in Afghanistan in the long run rather

C'est l'une des recommandations que vous pourriez faire.

M. Cortright : Cela est conforme à ce que nous avons observé dans d'autres environnements — c'est-à-dire que la formation des forces de sécurité doit comprendre un important volet sur les droits de la personne. Nous ne pouvons pas nous contenter de donner des armes aux membres de ces services et de les déployer sans nous assurer d'abord qu'ils comprennent vraiment les principes de la primauté du droit et qu'ils ont reçu une formation sur les droits de la personne.

Il faudrait qu'il y ait des mécanismes communautaires extérieurs à la force de sécurité elle-même. Comme nous le faisons dans bien d'autres pays, il faudrait prévoir un mécanisme grâce auquel les représentants de la société civile pourraient surveiller le rendement des forces de sécurité pour s'assurer qu'elles adhèrent bel et bien aux normes en matière de droit de la personne.

Le sénateur Jaffer : Vous parlez de formation sur l'égalité des sexes. La formation peut durer une heure ou deux jours. Vous avez tous les deux une assez bonne expérience de l'Afghanistan. Pourriez-vous suggérer quelques recommandations que nous pourrions présenter à notre gouvernement à propos de la forme que devrait prendre une formation sur l'égalité des sexes?

Mme Smiles Persinger : En ce qui concerne la formation sur les droits de la personne, un contingent de policiers allemands se trouve actuellement à l'académie d'élite de la police de Kaboul dans le but de mettre sur pied une unité qui fournira aux diplômés une formation sur les principes des droits de la personne. L'un des gros problèmes, jusqu'ici, c'est que le ministère de l'Intérieur ne cesse de bloquer le projet. C'est de l'intérieur même du gouvernement afghan que l'on met des bâtons dans les roues à ce projet.

Je ne suis pas experte ni de la formation ni des méthodes policières, mais, si l'on veut que le projet démarre, il faudra faire de grands efforts pour convaincre le gouvernement afghan de l'appuyer.

M. Cortright : On constate l'apparition en Afghanistan d'un modèle de comités ou de groupes d'examen communautaires qui évalueraient le travail des forces policières. Nous pourrions vous parler dans un autre cadre de l'évolution de l'expérience à ce chapitre. Nous allons trouver les rapports et vous les envoyer.

J'ai participé récemment à une consultation pendant laquelle des représentants de la société civile de l'Afghanistan ont parlé des bons résultats que pourrait obtenir un comité communautaire capable de communiquer directement avec le quartier général de la police et de rendre compte du travail des agents de sécurité.

Le sénateur Jaffer : Pourriez-vous envoyer ces renseignements à M. Thompson, le greffier de notre comité? Je vous en serais reconnaissante.

Vous avez beaucoup parlé d'éducation et d'éducation des femmes. Nous avons entendu un certain nombre de témoins qui ont laissé entendre que, si on s'attachait à des questions comme l'éducation et la santé, on arriverait mieux à promouvoir les droits

than addressing women's rights directly, which may result in a backlash from those who view women's rights as Western values. Do you see this as a helpful approach?

Mr. Cortright: I think generally we have seen positive results in improving the availability of education. The more it can be put in that broader context that we want to make it possible for boys and girls to have educational opportunities, the more likely it will be more widely accepted. The same is true in the areas of health care. Improvements are being made, and health availability should be provided for all Afghan citizens. The more we can frame it as a general service in support of Afghan society, probably the more likely it will be accepted.

Ms. Smiles Persinger: There have been two strategies for trying to empower women in Afghanistan. One is the long-term welfare approach, with health and education. The second is affirmative action policies for elite women, and there we see women in Parliament, women's organizations.

I see that is a common criticism, and you definitely hear that amongst Afghans, that their society, their culture is not ready for this, for an aggressive women's rights agenda. At the same time, I think there is definitely a growing Afghan women's movement inside Afghanistan right now; it has been supported by international donors, but it is indigenous, and it predates 2001. Various women's organizations and women's NGOs have been working actively to try to change the position of Afghan women in society.

I do not think it is necessarily correct that it should be this complete hands-off situation where we do not want to be provocative, because there are women on the ground fighting for these issues, and it has nothing to do with Western meddling, so to speak.

Thanks to the support of international donors — for example, the work of the Institute for Inclusive Security — in supporting and giving training to women's organizations, women have made impressive gains, such as the clause for gender equality in the constitution and the quota for the 25 per cent of seats in Parliament reserved for women.

Therefore, I do not necessarily agree with that. However, yes, of course how international donors should go about this is always a sensitive issue. Are they seeking to try to change the society? Of course it always has to be done with sensitivity to Afghan culture and also in the context of Islam. Many of the women say we need to be pushing for change for women within that framework.

Senator Kochhar: Thank you, Mr. Cortright and Ms. Smiles Persinger, for the informative presentation you have given us.

My problem is that we are looking at everything from Western eyes. We are looking at democracy as we practice it. We are looking at law and order as we have them in Canada or in the United States. We are looking at the education system we have.

des femmes en Afghanistan, à long terme, qu'en visant directement les droits des femmes, ce qui pourrait entraîner une levée de boucliers de la part de ceux pour qui les droits des femmes sont des valeurs occidentales. Pensez-vous que cette approche est utile?

M. Cortright : Je crois que, de manière générale, on obtient des résultats positifs lorsqu'on améliore l'accès à l'éducation. Mieux nous arriverons à faire comprendre, dans ce contexte général, que nous voulons que les filles et les garçons aient accès à l'éducation, plus nous avons de chances de faire accepter l'idée largement. On peut dire la même chose en ce qui concerne les soins de santé. La situation s'améliore, et l'accès aux soins de santé devrait être offert à tous les citoyens de l'Afghanistan. Si nous présentons cet accès comme un service général à l'appui de la société afghane, il est plus probable qu'il sera accepté.

Mme Smiles Persinger : Il existe deux stratégies visant l'autonomisation des Afghanes. La première est l'approche du bien-être à long terme, associée à la santé et à l'éducation. La seconde consiste en politiques d'affirmation des femmes dans l'élite, c'est-à-dire la nomination de femmes au parlement et la constitution d'organisations de femmes.

J'entends souvent, et certainement de la part d'Afghans, la critique selon laquelle la société et la culture afghanes ne sont pas prêtes à adhérer à un programme si dynamique de défense des droits de la femme. En même temps, je sais qu'il existe actuellement au pays un mouvement féministe qui prend de l'ampleur; il reçoit le soutien de donateurs internationaux, mais il a pris naissance en Afghanistan, bien avant 2001. Diverses organisations et ONG de femmes travaillent activement à changer la situation des femmes au sein de la société afghane.

Je ne crois pas nécessairement qu'il soit indiqué de se retirer complètement de ce dossier afin de ne pas passer pour des provocateurs, car il y a sur le terrain des femmes qui se battent pour cette cause, et cela n'a rien à voir avec une ingérence, pour ainsi dire, de l'Occident.

Grâce à l'appui de donateurs internationaux — par exemple, le travail de l'Institute for Inclusive Security — qui offrent du soutien et de la formation aux organisations de femmes, les Afghanes ont fait des gains importants, notamment la disposition sur l'égalité des sexes qui a été intégrée à la constitution et le fait que 25 p. 100 des sièges du parlement est réservé aux femmes.

C'est pourquoi je ne suis pas nécessairement d'accord, mais, évidemment, la façon dont les donateurs internationaux devraient procéder dans ce dossier est toujours une question délicate. Est-ce qu'ils essaient de changer la société? Bien sûr, il faut toujours se montrer sensible à la culture afghane et au contexte de l'Islam. Un grand nombre des femmes disent que nous devons favoriser l'évolution de la condition féminine dans ce contexte.

Le sénateur Kochhar : Merci, monsieur Cortright et madame Smiles Persinger, pour cet exposé informatif.

Mon problème, c'est que nous examinons tout selon une perspective occidentale. Nous voyons la démocratie telle que nous la pratiquons. Nous voyons l'ordre public, comme il existe au Canada ou aux États-Unis. Nous voyons notre système

That does not exist in Afghanistan unless we have a good educational system. I do not even know whether our Western values are applicable in Afghanistan.

You indicated there is 36 per cent or 37 per cent representation of women in parliament, which is about 14 per cent away from a majority. From what I understand, there are 68 women in the lower house among 249 seats, which makes it less than 25 per cent, and 26 out of 102 seats in the upper house, which makes it about 26.5 per cent. They are far below what you indicated to us. That, too, is there because of the quota system. If they ran free and fair elections, like we have in the Western world, they probably would not get even one seat. Recently five men were killed supporting one of the parliamentary candidates Fauzia Gilani. With this kind of fear, what woman would want to run in an Afghan election?

The basic thing is we have to educate men and women to understand their responsibility within their own culture. There is no culture that wants to harm others. If we leave Afghanistan and train them to take their own affairs in their own hands, do you realistically feel that it will sustain their society and that the Taliban will not overpower them the minute we leave? Actually, the Taliban are counting the days until we leave so they can overpower the existing system.

I am not asking any questions. I am just making comments, and perhaps I could have your reaction to my comments, please.

Mr. Cortright: I certainly agree that there is the danger that the Taliban could take over. Our report is focused on trying to develop strategies to prevent that. There is a natural balance of forces in Afghanistan that would favour the non-Taliban elements. The Northern Alliance, the Tajik-dominated elements, are predominant in the Afghan security forces, which are now up over 200,000. All the surrounding countries save Pakistan agree with the goal of preventing the Taliban from taking power in Kabul.

If we manage the military drawdown in an effective manner to take advantage of these natural balances against the Taliban, it should be possible to ensure that the emerging government is more broadly representative of all elements of Afghan society.

The Taliban represent some segment of the Pashtun population. They need some, say, but they should not predominate. I think we can arrange the power transition in such a way as to ensure that does not occur. That should be one of the principle goals of international policy, and I think it is, and it should be possible.

On some of the numbers, senator, the 37 per cent we mentioned is the percentage of schoolchildren who are female, girls. The 25 per cent — you are right — is the quota, the reserve number that is indicated for the percentage of women in Parliament. Right now, that is being successfully addressed.

d'éducation. Or, ces deux choses ne peuvent exister en Afghanistan que s'il y a un bon système d'éducation. Je ne sais même pas si nos valeurs occidentales peuvent s'appliquer en Afghanistan.

Vous avez dit que les femmes composaient 36 ou 37 p. 100 des parlementaires, ce qui veut dire que, avec 14 p. 100 de plus, elles formeraient la majorité. Si j'ai bien compris, des femmes occupent 68 des 249 sièges de la Chambre basse, soit moins de 25 p. 100, et 26 des 102 sièges de la Chambre haute, soit environ 26,5 p. 100. C'est beaucoup moins que ce que vous nous avez dit. Cela est également une conséquence du système de quotas. S'il y avait des élections libres et justes, comme dans les pays industrialisés, elles n'obtiendraient probablement même pas un siège. Récemment, cinq hommes ont été tués parce qu'ils appuyaient l'une des candidates aux élections législatives, Fauzia Gilani. Devant ce type de menace, quelle femme voudrait se présenter aux élections en Afghanistan?

Fondamentalement, nous devons amener les hommes et les femmes à comprendre quelles sont leurs responsabilités dans leur propre culture. Aucune culture ne vise à faire du mal à autrui. Si nous quittons l'Afghanistan et si nous enseignons aux Afghans à prendre en main leurs propres affaires, pensez-vous qu'il est réaliste d'affirmer que le parlement pourra soutenir la société et que les talibans ne vont pas le renverser dès le moment où nous serons partis? À l'heure actuelle, les talibans n'attendent que notre départ pour renverser le système en place.

Je ne pose aucune question. Je formulais simplement un commentaire, mais peut-être pourriez-vous y réagir, s'il vous plaît.

M. Cortright : Je suis certainement d'accord pour dire qu'il y a un risque que les talibans prennent le contrôle. Dans notre rapport, nous cherchons à élaborer des stratégies afin de prévenir cette éventualité. Il y a en Afghanistan un équilibre naturel des forces qui ne penche pas en faveur des talibans. Les Tajiks, l'Alliance du Nord, sont prédominants dans les forces de sécurité afghanes, qui comptent aujourd'hui plus de 200 000 membres. Tous les pays voisins, à l'exception du Pakistan, s'entendent pour dire que l'objectif est d'empêcher que les talibans prennent le pouvoir à Kaboul.

Si nous gérons efficacement le retrait des forces militaires de façon à pouvoir tirer avantage de l'équilibre naturel des forces en défaveur des talibans, on devrait pouvoir veiller à ce que le nouveau gouvernement soit plus représentatif de tous les éléments qui composent la société afghane.

Les talibans représentent une partie de la population pachtoune. Il devrait y en avoir quelques-uns, mais ils ne devraient pas dominer. Je crois que nous pouvons organiser la passation des pouvoirs de façon à prévenir cela. Ce devrait être l'un des principaux objectifs de la politique internationale, et je crois que cela est ou que cela devrait être possible.

En ce qui concerne les chiffres, monsieur le sénateur, 37 p. 100, c'est le pourcentage de filles parmi les écoliers. Le pourcentage de 25 p. 100 — vous aviez raison —, c'est le quota réservé aux femmes, au parlement. À l'heure actuelle, ce quota est respecté.

However, there is a danger, as you said, as Western forces leave, whether that provision in the constitution will be preserved. Our report argues strongly that the governments of the donor states should use the leverage we have to ensure that that part of the constitutional arrangement is preserved so that women can have more of an adequate representation in their parliament.

Ms. Smiles Persinger: I want to make a comment on what you said about women in parliament and the reserve quota of seats. You said if that quota did not exist there might not be one woman in parliament. I do not necessarily agree with that. In the 1950s and 1960s in Afghanistan there were women in parliament, so it is not as if this concept were completely foreign. During the Soviet period as well, women were active in society. The Bamyan province, which has an arguably much more liberal position on women amongst the Hazara population, has a female governor, and she was elected on her support base, so that had nothing to do with the quota.

There are tremendous risks for women to participate in the political process, I think even more so than for men. Our report has a section on this issue. Women receive night letters threatening them not to run. The woman you mentioned had members of her staff killed. One woman in the last election campaigned in men's clothing so she could get around. The insecurity makes it difficult for women to campaign.

One positive factor is that the 2005 election period was a peaceful time, and a record number of women voted. In the 2005 parliamentary elections, there were 350 female candidates. The security situation since then has deteriorated significantly, and we know from the last election that turnout was low. Again, we see threats from the Taliban threatening to kill people who vote and threatening to kill candidates. At the same time, there were 413 female candidates during this election. That is a greater number than there were in 2005 when the situation was much more peaceful. That reflects the determination of some women to participate in the political process in the face of rising threats and violence.

Senator Baker: I have one general question for you, but I would like you to comment on each aspect of the question as it relates to Canada's role in the future in Afghanistan.

I have looked at your report and I have listened to you carefully. Is it your suggestion that Canada's role should be to support making funding conditional on women's participation in the upcoming peace negotiations?

Is it your view that Canada should support long-term aid projects, as you said, that support Afghan women? However, in your report, I think you are adversely critical of Canada in that you point out that one third of Canada's financial support goes to Kandahar. Could you explain that reference you made in your report?

Cependant, comme vous l'avez dit, on ne sait pas si cette disposition de la constitution sera maintenue une fois que les forces occidentales auront quitté le pays. Dans notre rapport, nous insistons fortement sur l'importance, pour les gouvernements des pays donateurs, d'utiliser de leur influence pour veiller à ce que cette disposition de la constitution soit préservée de façon que les femmes soient plus adéquatement représentées au sein de leur parlement.

Mme Smiles Persinger : J'aimerais commenter ce que vous avez dit au sujet des femmes au parlement et du nombre de sièges qui leur est réservé. Vous avez dit que, s'il n'y avait pas de quota préétabli, il n'y aurait probablement aucune femme au parlement. Je ne suis pas nécessairement d'accord. Dans les années 1950 et 1960, il y avait des femmes au parlement afghan, ce n'est donc pas comme si ce concept leur était tout à fait étranger. Pendant l'occupation soviétique, également, les femmes étaient actives dans la société. Dans la province de Bamyan, où les Hazaras ont des vues décidément plus libérales en ce qui concerne la condition féminine; c'est une femme qui gouverne, et elle a été élue par ses partisans. Cela n'a donc rien à voir avec les quotas.

Pour les femmes, participer au processus politique comporte des risques immenses, supérieurs à ceux que courent les hommes. Notre rapport comprend une section sur ce sujet. On envoie aux femmes des lettres de nuit menaçantes les enjoignant à ne pas se présenter aux élections. Quatre membres du personnel de la femme dont vous avez parlé ont été tués. Lors de la dernière campagne électorale, une femme s'est habillée en homme de façon à pouvoir circuler. L'insécurité rend les campagnes difficiles pour les femmes.

Un aspect positif, c'est que les élections de 2005 ont eu lieu en temps de paix et qu'un nombre record de femmes ont voté. Aux élections législatives de 2005, on comptait 350 candidates. La sécurité, depuis, s'est gravement détériorée, et nous savons que le taux de participation à la dernière élection était faible. Encore une fois, les talibans menacent de tuer les personnes qui se rendent voter et de tuer les candidats. Pourtant, 413 femmes ont brigué les suffrages lors de cette élection. C'est plus qu'en 2005, quand la situation était beaucoup plus calme. Cela montre la détermination de certaines femmes à participer au processus politique, malgré l'augmentation des menaces et de la violence.

Le sénateur Baker : J'ai une question de nature générale à vous poser, mais j'aimerais avoir vos commentaires sur chaque facette du rôle que joue le Canada dans l'avenir en Afghanistan.

J'ai examiné votre rapport et je vous ai écouté attentivement. Est-ce que vous suggérez que le Canada fasse en sorte que le financement soit conditionnel à la participation des femmes aux prochaines négociations pour la paix?

Êtes-vous d'avis que le Canada devrait soutenir les projets d'aide à long terme, comme vous l'avez dit, qui visent les Afghanes? Toutefois, dans votre rapport, j'ai l'impression que vous critiquez le Canada, puisque vous soulignez que le tiers de l'aide financière canadienne est destiné au Kandahar. Pourriez-vous expliquer ce que vous dites à ce sujet dans votre rapport?

Finally, you recommend that Canada support the granting of asylum to women who face threats against their lives for perceived association with Western interests.

Are those three recommendations that you are making as far as Canada's role in the future of Afghanistan is concerned?

Mr. Cortright: Yes, you have summarized them well. The long-term support for programs that are supporting social development, health, education and the like is critically important. That is a position Canada and all the intervening governments should adopt so that when the troop drawdown proceeds, we see that social and economic development assistance is increased, not decreased. It is critically important to sustain the gains that have been achieved.

When we talk about conditioning funding to get government support, we do not go into detail on it. Our general view would be not to condition long-term social economic aid; it should be supported. However, political aid that helps fund the actual Afghan government operations could be used in a conditional way to encourage the government actually to uphold these constitutional provisions.

In reference to the funding focus on Kandahar, it is a general trend that exists among most of the donor states. The funding goes where the fighting is. As the fighting diminishes, there is a risk that the funding will also diminish.

A further problem is that with the funding mostly concentrated in the south and the southeast, other areas of Afghanistan that have critical social and economic needs are neglected. That is a real issue among some Afghan civilians. They see it almost as a perverse incentive to engage in violence to get more support. Certainly, that is not the intention.

It all points to the need for a sustained program of large-scale social and economic support as the political transition and the military disengagement proceed.

Ms. Smiles Persinger: Those figures came from Oxfam; I quoted them from an Oxfam report, and I was assuming they were accurate. However, maybe you can inform me on the exact percentage.

On the issue of conditional funding, the recommendation in the report was to tie funding for reintegration programs to make that conditional. As I mentioned, a reintegration trust fund has been set up to fund development projects in communities that will accept back insurgents. The program is not clear yet, but that could be one point of leverage in terms of making funding for that. I do not know whether Canada has even agreed to commit to that fund. I think Germany, Japan, the U.K., Australia — a number of donors — have, but I do not know whether Canada

Pour terminer, vous recommandez que le Canada facilite l'octroi du droit d'asile aux femmes qui font face à des menaces contre leur vie en raison de leur association perçue avec des intérêts occidentaux.

Est-ce que ce sont là trois de vos recommandations qui touchent le rôle futur du Canada en Afghanistan?

M. Cortright : Oui, vous les avez très bien résumées. Il est absolument essentiel d'offrir un soutien à long terme aux programmes d'appui au développement social, à la santé, à l'éducation, et cetera. C'est la position que devraient adopter le Canada de même que tous les gouvernements concernés; ainsi, lorsque les troupes commenceront à se retirer, le soutien au développement économique et social augmentera plutôt que de diminuer. Il est crucial de préserver les gains réalisés.

Quand nous disons que nous devrions rendre le financement conditionnel afin d'obtenir l'appui du gouvernement, nous n'entrerons pas dans le détail. De manière générale, nous ne considérons pas qu'il faudrait imposer des conditions à une aide économique et sociale à long terme; cette aide devrait être fournie. Cependant, le soutien politique qui aide à financer le fonctionnement du gouvernement afghan devrait être consenti sous certaines conditions, de façon à encourager le gouvernement à maintenir ces dispositions de la constitution.

En ce qui concerne le fait que le financement vise beaucoup la province de Kandahar, c'est la tendance actuelle de la plupart des pays donateurs. Le financement vise les zones de combat. À mesure que les combats prendront fin, on risque de voir que le financement diminue également.

Un problème supplémentaire, c'est le fait que, comme le financement est surtout concentré dans les régions du Sud et du Sud-Est, d'autres régions de l'Afghanistan qui ont des besoins sociaux et économiques criants sont négligées. C'est un problème important pour certains civils afghans. Ils y voient presque une incitation perverse à la violence, qui permet d'obtenir davantage de soutien. Ce n'est certainement pas là le but visé.

Tout cela met en relief le besoin d'établir un programme soutenu d'aide sociale et économique à grande échelle pendant le processus de transition politique et de retrait des troupes militaires.

Mme Smiles Persinger : Les chiffres que j'ai cités sont tirés d'un rapport d'Oxfam, et je présumais qu'ils étaient exacts. Cependant, vous pourriez peut-être me renseigner quant au pourcentage exact.

En ce qui concerne le financement conditionnel, la recommandation du rapport était de lier le financement à des programmes de réintégration, d'en faire une condition. Comme je l'ai mentionné, un fonds en fiducie pour la réintégration a été créé; il permettrait de financer des projets de développement dans les collectivités qui acceptent de réintégrer des insurgés. Le programme n'est pas encore clairement défini, mais on pourrait utiliser ce financement comme levier. Je ne sais pas si le Canada s'est même engagé à participer à ce fonds en fiducie. Je crois que

has anything to do with it at this stage. That is not as relevant to Canada right now.

Certainly, the diplomatic relationship with the Afghan government and pressing this issue, the need for women to be represented, behind closed doors is very important.

On the issue of asylum, looking back to the war in Iraq, Australia agreed to accept 500 Iraqis to Australia when the troops were withdrawn, and America did the same thing. I do not know whether that occurred in Canada as well. These people tended to be translators and people who had worked directly with or had some association with the Australian embassy and Australian forces who were in Southern Iraq. It is early days now, but I would imagine that similar programs may be established as the clock draws down and troops are withdrawn. We argue that should be considered because we feel many women are incredibly vulnerable, and given their vulnerability in Afghan society, they should be given priority if those programs for asylum are established. That should be considered, if not now, then in the long term.

The Chair: What level of education and job skills would the women who might apply for asylum be coming to Canada with?

Ms. Smiles Persinger: I think there are all kinds of women. For example, among the women I interviewed, I spoke with one American woman who was a PRT commander in Nangarhar working closely with the director of women's affairs in Nangarhar province, sponsoring a number of initiatives. Basically, the Afghan government does not fund the department of women's affairs. The department is pretty much poverty-stricken. In a way, the people in the department beg for funds and reach out to the PRTs to support them with projects. This American PRT commander told me that this woman had received a number of death threats because of her association with the PRT and with the American military. I do not think this is just a one-off case. It is happening on a large scale.

Women who work for aid organizations are also threatened. Many women come under tremendous pressure from their communities and from within their families as well for working. For example, this woman who headed up the department of women's affairs in Nangarhar is an educated woman.

I know the question of what kind of immigrants is always a political issue, but often many of these women are in leadership positions, have education and have stuck their necks out.

Senator Ataullahjan: Some politicians talk about Afghani women being liberated; do you agree with that? When we talk in terms of liberation, are we talking about the Afghani women specifically in the cities? What about the women in the rural areas? Has anyone looked at them? In any of the studies that you quote, has anyone gone into the rural areas to see how the liberation has affected or impacted their lives?

l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni, l'Australie — il y a un certain nombre de donateurs — l'ont fait, mais j'ignore si le Canada y prend part pour le moment. Ce n'est pas aussi pertinent pour le Canada à l'heure actuelle.

Il est certainement très important d'entretenir des relations diplomatiques avec le gouvernement afghan et d'insister — à huis clos — sur la question de la représentation nécessaire des femmes.

En ce qui concerne l'octroi de l'asile, je sais que, après la guerre en Iraq, l'Australie a accepté d'accueillir 500 Irakiens, au moment du retrait des troupes, et que les États-Unis ont fait la même chose. Je ne sais pas si le Canada a fait cela. Il s'agissait souvent de traducteurs et de personnes qui avaient travaillé directement ou en collaboration avec l'ambassade australienne ou les forces armées de l'Australie, qui se trouvaient dans le sud de l'Irak. C'est encore tôt, mais j'imagine qu'il serait possible de mettre sur pied des programmes semblables en prévision du retrait des troupes. Nous soutenons qu'il faut l'envisager, car nous estimons que bien des femmes sont incroyablement vulnérables et que, compte tenu de leur vulnérabilité dans la société afghane, il faudrait leur donner la priorité advenant que ces programmes d'asile soient créés. Il faudrait l'envisager, si non aujourd'hui, alors à long terme.

La présidente : Les femmes qui demanderaient l'asile pour venir au Canada possèderaient à votre avis quel niveau de scolarité et quelles compétences professionnelles?

Mme Smiles Persinger : Je crois que cela concerne toutes sortes de femmes. Par exemple, parmi les femmes que j'ai interviewées, il y avait une Américaine qui dirigeait une équipe de reconstruction provinciale à Nangarhar; elle travaillait en étroite collaboration avec la directrice de la coalition féminine de la province, parrainant un certain nombre d'initiatives. Essentiellement, le gouvernement afghan ne finance pas le ministère de la Condition féminine. Ce ministère est plutôt pauvre. D'une certaine façon, les employés de ce ministère doivent mendier de l'argent et demander aux ERP de les aider à réaliser leurs projets. La chef américaine de l'ERP m'a raconté que cette femme avait reçu plusieurs menaces de mort en raison de son association avec l'ERP et avec les militaires américains. Je ne crois pas que cela soit un cas isolé. Cela se produit partout.

Les femmes qui travaillent pour des organismes d'aide reçoivent elles aussi des menaces. Bien des femmes subissent une pression énorme au sein de leur collectivité et de leur famille parce qu'elles travaillent. Par exemple, la directrice du ministère de la Condition féminine à Nangarhar est une femme instruite.

Je sais que le choix du type d'immigrants est toujours une question politique, mais, souvent, un grand nombre de ces femmes occupent un poste de leadership, sont scolarisées et se sont montrées courageuses.

Le sénateur Ataullahjan : Quand certains politiciens parlent de la libération de la femme afghane, y croyez-vous? Quand nous parlons de libération, parlons-nous en particulier des femmes qui vivent en ville? Qu'en est-il de celles qui vivent dans les régions rurales? Est-ce que quelqu'un est allé voir? Dans les études que vous citez, est-il question d'une évaluation des régions rurales visant à déterminer si la libération a changé leur vie?

Mr. Cortright: We do not use the word “liberated.” That is a word some of the U.S. political leaders have used. As our report notes, there have been substantial improvements in health care availability, education and other indicators in the lives of women. Certainly, our research has been based in Kabul, in the cities. We know that in rural areas there is less literacy and less opportunity to have access to health care and the like. The goal here is to improve the condition for women generally in Afghanistan. As we emphasize, some changes have been made, and we think it is possible, as the transitions occur, to sustain and hopefully increase the level of these programs.

Ms. Smiles Persinger: It is definitely a common criticism that not enough has been done for rural women. Elites in urban areas have been the chief beneficiaries of this focus on women’s empowerment. The CARE report contained a number of good recommendations on the development side about ways to reach out to and help women in rural areas, for example through training. It is predominantly a rural society, and women are engaged largely in agricultural work. That CARE report talks about the need to reach out to women to give them extra skills in the area of agriculture.

I agree that the word “liberated” was intensely politicized and has certainly not reflected the reality of what has actually happened.

Senator Ataullahjan: In the history of Western development, every one of the rights that women enjoy has been taken, kicking and screaming, from a male majority. Given that it has taken women in Canada decades to win the partial rights that they have today, what do you think Canada can and should do to help Afghani women achieve true equality before the law and within their culture and society, beyond the notions of cooperation and dialogue with the existing authorities and incremental change?

Mr. Cortright: As we indicated in our report, we recognize that these changes cannot come quickly, and they cannot be imposed externally. In the West as well, as you note, it took many decades, centuries in some cases, for women to achieve greater opportunity and rights. That would certainly be the case in Afghanistan. We in the West can help. We can support the programs that have been identified as effective in raising socio-economic opportunities and in preserving the precarious gains that have been achieved in political representation. Small steps, if sustained over a substantial amount of time, will bring about improvement, we think.

Ms. Smiles Persinger: I agree. Change has been slow, and one of the key things that are needed is patience. We know that when we address the poverty of women, the society as a whole can be

M. Cortright : Nous n'utilisons pas le mot « libération ». C'est un terme que les dirigeants politiques des États-Unis ont utilisé. Dans notre rapport, nous signalons qu'il y a eu des améliorations substantielles au chapitre de l'accès aux soins de santé, de l'éducation et d'autres indicateurs de la vie des femmes. Bien sûr, notre recherche a été menée principalement à Kaboul, dans les villes. Nous savons que l'alphabétisation est moindre dans les régions rurales et que les possibilités d'accès à des soins de santé, par exemple, sont plus minces. L'objectif est d'améliorer de façon générale la situation des femmes en Afghanistan. Comme nous le soulignons, il y a eu des changements, et nous croyons possible, pendant la transition, de poursuivre ces programmes et, nous l'espérons, de les améliorer.

Mme Smiles Persinger : Certes, on entend souvent dire qu'on n'en a pas fait assez pour les femmes des régions rurales. Ce sont les élites des régions urbaines qui ont été les principaux bénéficiaires des initiatives d'autonomisation des femmes. Le rapport de CARE comprend un certain nombre de recommandations éclairées, au chapitre du développement, sur les façons de tendre la main aux femmes des régions rurales et de les aider, par exemple au moyen de la formation. C'est surtout une société rurale, et les femmes font beaucoup de travail agricole. Le rapport de CARE mentionne qu'il faudrait tendre la main à ces femmes et leur donner de nouvelles compétences dans le domaine de l'agriculture.

Je suis d'accord sur le fait qu'on a beaucoup politisé le mot « libération » et qu'il ne reflète certainement pas la réalité.

Le sénateur Ataullahjan : Dans l'histoire de l'industrialisation de l'Occident, les femmes ont dû se battre bec et ongles pour arracher aux hommes dominants chacun des droits dont elles jouissent aujourd'hui. Étant donné qu'il a fallu aux femmes canadiennes des décennies pour acquérir les droits partiels qu'elles ont aujourd'hui, que pensez-vous que le Canada pourrait et devrait faire pour aider les Afghanes à obtenir une réelle égalité qui serait reconnue par la loi et intégrée à leur culture et à leur société, en allant au-delà des notions de coopération et de dialogue avec les autorités en place et de changement progressif?

M. Cortright : Comme nous l'indiquons dans notre rapport, nous reconnaissons qu'il est impossible que ces changements soient rapides et que l'on ne peut pas les imposer de l'extérieur. Dans les pays industrialisés aussi, comme vous le soulignez, il a fallu des décennies entières, ou des siècles dans certains cas, pour que les femmes obtiennent davantage de droits et aient de meilleures chances. Cela se passera certainement ainsi en Afghanistan. Nous, les Occidentaux, pouvons les aider. Nous pouvons soutenir des programmes que l'on sait efficaces pour améliorer les perspectives socioéconomiques et préserver les gains fragiles réalisés au chapitre de la représentation des femmes sur la scène politique. Ces petits pas, sur une longue période, sauront à notre avis entraîner des améliorations.

Mme Smiles Persinger : Je suis d'accord. Les changements se font lentement, et l'un des éléments clés est la patience. Nous savons que, lorsque nous nous attaquons à la pauvreté des

improved. Governments that have been engaged in Afghanistan need to make a long-term commitment on that development front.

The Chair: If I may, you talked about sustainable aid. Canada has just cut its aid to Afghanistan in half, to \$100 million. You are talking about sustainable aid for long-term, patient change over 40 or 100 years or more; is this correct?

Mr. Cortright: This is not from a political representative, but, ideally, that level of aid does need to be sustained over the long term, focusing on the social, educational, health and other programs that have proven to be successful. That is what is required for long-term economic development.

Senator Andreychuk: You said that our efforts should be to aid, but when we first found ourselves with the UN-led and NATO-authorized involvement in Afghanistan, there was definitely a window of opportunity and an area of work for NGOs. The military was elsewhere, trying to secure the peace. We learned from that exercise that you cannot sustain security if you do not also do the development. The recommendations came from the United Nations and from NATO headquarters to coordinate. Wherever you would make a security gain, you had to follow up with the development gain.

Canada is changing its role in Afghanistan from a combat role to a non-combat role, and therefore there has been a shift in the type of aid. Forces are attempting to secure Afghanistan. That is the ultimate aim, because none of the development will take hold if there is no security. Do you believe that the aid and the military securing of areas is important as a first priority, before we try other aspects of aid?

Mr. Cortright: Both elements are necessary. You are right, senator. Security and development need to be together in order to succeed mutually. We have been advocating that, as the military disengagement proceeds, it should be done gradually and carefully so that security is sustained as we ramp up the development assistance.

There have been some problems. We know that development aid is best delivered by civilians, by NGOs. When it gets overly militarized, it becomes associated with the military mission, which can sometimes be problematic. We need to have both elements. Shifting to more of a political, non-combatant role does not mean that we abandon all security functions. A number of reports have advocated for fewer combat missions but more of an emphasis on civilian protection. Supposedly the whole core of counter-insurgency doctrine is to protect the civilian population. As the troops gradually disengage, their function should increasingly be both on training the Afghan forces and on ensuring that there is protection, especially for development projects, so that these two essential elements can proceed together.

femmes, toute la société peut y gagner. Les gouvernements qui interviennent en Afghanistan doivent également s'engager à long terme sur la question du développement.

La présidente : Si je puis me permettre, vous avez parlé d'une aide durable. Le Canada vient de réduire de moitié son aide à l'Afghanistan, qui s'élève maintenant à 100 millions de dollars. Vous parlez d'une aide durable à long terme en vue d'une lente évolution sur plus de 40 ans ou plus d'un siècle, voire davantage; c'est bien cela?

M. Cortright : Je ne parle pas d'un point de vue politique, mais, idéalement, ce niveau d'aide devrait être maintenu à long terme, et il devrait cibler les programmes sociaux, éducatifs, sanitaires ou autres qui ont fait leur preuve. C'est ce qui est nécessaire si l'on veut assurer le développement économique à long terme.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez dit que nous devrions consacrer nos efforts à l'aide, mais, quand nous nous sommes retrouvés au sein de l'intervention dirigée par les Nations Unies et autorisée par l'OTAN en Afghanistan, il était évident que la conjoncture était favorable pour les ONG qui avaient là du travail à faire. Les militaires se trouvaient ailleurs, ils essayaient de rétablir la paix. Cet exercice nous a appris qu'il est impossible de maintenir un certain niveau de sécurité sans s'intéresser également au développement. Ce sont les dirigeants des Nations Unies et de l'OTAN qui nous ont recommandé de coordonner cela. Chaque fois que l'on réalisait un gain au chapitre de la sécurité, il fallait également réaliser un gain au chapitre du développement.

Le rôle du Canada en Afghanistan change; il passe du rôle de combattant à celui de non-combattant, et il faut donc changer aussi le type d'aide qu'il fournit. Les forces essaient d'assurer la sécurité en Afghanistan. C'est le but principal, car le développement ne prendra pas s'il n'y a pas de sécurité. Croyez-vous que, dans ces régions, la priorité consiste à fournir de l'aide et à assurer la sécurité, grâce aux militaires, avant de penser à d'autres formes de soutien?

M. Cortright : Ces deux éléments sont nécessaires. Vous avez raison, madame le sénateur. La sécurité et le développement doivent aller de pair, ils ne donneront des résultats qu'ensemble. Nous faisons valoir que les troupes doivent quitter le terrain graduellement et soigneusement, de manière à maintenir la sécurité pendant que l'aide au développement augmente.

Nous avons connu quelques problèmes. Nous savons que les civils, les ONG, sont les mieux placés pour fournir l'aide au développement. Lorsqu'il y a trop de militaires, on associe l'aide à leur mission, et cela pose parfois problème. Les deux éléments sont nécessaires. Le fait d'adopter un rôle plus axé sur la politique et moins sur le combat ne signifie pas que nous allons laisser tomber toutes les fonctions de sécurité. Un certain nombre de rapports font valoir qu'il faudrait réduire le nombre des missions de combat pour mettre davantage l'accent sur la protection des civils. On prétend que la doctrine de contre-insurrection vise essentiellement à protéger la population civile. À mesure que les troupes quittent le terrain, elles devraient insister de plus en plus sur la formation des forces afghanes et sur l'établissement de

Senator Andreychuk: I recently came from a meeting where there was a lot of discussion about the type of aid and what aid takes hold. One of the criticisms of Western aid was that it is less successful than the aid coming from other areas of the world, and there is aid coming in. The comment was made that we come with an agenda of what we believe they need, and we put it into Western terminology, which of course instantly turns people off. We use words like “empowerment of women” instead of “involvement of women,” and they instantly react to that.

For example, rightly or wrongly, a witness indicated that aid coming from Canada, the United States or Europe is not as successful, because we go and build a school for girls, which then marginalizes or threatens their family. They pull their girls out if they are not already abused in some way in that school environment. For example, Turkey will say, “What do you want? A school?” It may be a school for boys, but it will be in a rural area where those young boys will go to school and get a different kind of education or an education than what we may presume. In other words, it may be more international than we realize, and consequently, in the long run, as Senator Ataullahjan has said, it will take time to get to that point.

I am wondering whether you think our delivery systems of aid need to be rethought in more Afghan terms. Is there a civil society that has taken hold that is not based on a Western model or Western NGOs bringing in Afghan women or civilians? Is there a grassroots desire for security and peace and a change in their society that is being driven by the people themselves?

Mr. Cortright: I think you made some very important observations. It is so often true that aid serves the Western agendas rather than those of people in the communities. I was just at a briefing in Washington with some of the U.S. feminist organizations, and they were complaining that so much of the aid that comes from the U.S. goes to contracting companies. Sometimes the dollars stay in the U.S. more than they go to Afghanistan. Rarely do we ask the Afghan civil society and the communities themselves what they need. The programs that do so are more successful.

For example, with schools, sometimes schools come under a Western agenda, and they are more likely to be attacked. However, some programs that have been funded by private and government agencies first ask the community whether it wants a school. Greg Mortenson’s programs, the famous author of *Three Cups of Tea*, not only ask the people in the community whether they want the school but also ask, “Will you work on it? We will bring the materials, but you have to do the labour and run the school according to your community needs,” and only when there

mécanismes de protection — spécialement — pour les projets de développement, de façon que ces deux aspects essentiels puissent évoluer parallèlement.

Le sénateur Andreychuk : J’ai participé récemment à une réunion où il a été beaucoup question du type d’aide et du type d’aide qui fonctionne de manière durable. On critique l’aide occidentale en disant notamment qu’elle est moins efficace que l’aide qui vient d’autres régions du monde, et des programmes d’aide, il y en a. Ce que l’on dit, c’est que nous proposons un programme fondé sur nos croyances, et nous utilisons une terminologie occidentale, ce qui, bien sûr, refroidit tout de suite les gens. Nous utilisons des expressions comme « autonomisation des femmes » plutôt que « participation des femmes », et les gens réagissent immédiatement à cela.

Par exemple, un témoin a expliqué — à tort ou à raison — que l’aide offerte par le Canada, les États-Unis ou l’Europe n’est pas aussi efficace parce que nous construisons une école pour les filles, ce qui marginalise ou menace alors leur famille. Les gens vont empêcher leurs filles d’aller à l’école, sans compter qu’elles peuvent déjà être victimes d’une certaine forme de violence dans l’environnement scolaire. La Turquie, par exemple, demandera : « Qu’est-ce que vous voulez? Une école? » Il peut s’agir d’une école pour les garçons, mais elle sera construite dans une région rurale, et les jeunes garçons iront à l’école et auront une éducation différente de ce que l’on peut penser. Autrement dit, c’est peut-être plus international que nous le pensons, et en conséquence, à long terme, comme le sénateur Ataullahjan l’a dit, il nous faudra du temps pour y arriver.

Je me demande si, à votre avis, il ne faudrait pas adapter notre système d’aide à la culture afghane. Y a-t-il une société civile bien implantée qui n’est pas fondée sur un modèle occidental ou des ONG occidentales qui comptent dans leurs rangs des femmes ou des civils afghans? Y a-t-il à la base un désir de sécurité et de paix, et est-ce que la population elle-même travaille à changer la société?

M. Cortright : Je crois que vous avez fait de très importantes observations. Il arrive tellement souvent que l’aide serve les intérêts occidentaux plutôt que ceux des gens des collectivités. J’ai participé récemment à une rencontre à Washington réunissant quelques organisations féministes américaines, et elles se plaignaient du fait qu’une part importante de l’aide consentie par les États-Unis était versée à des entrepreneurs. Parfois, l’argent reste aux États-Unis au lieu d’aller en Afghanistan. Nous demandons rarement à la société civile et aux collectivités afghanes mêmes ce dont elles ont besoin. Les programmes qui le font obtiennent de meilleurs résultats.

Prenons par exemple les écoles; certaines écoles construites en fonction d’intérêts occidentaux seront plus souvent la cible d’attaques. Mais il arrive parfois que des programmes financés par des organismes privés ou gouvernementaux demandent d’abord à la collectivité si elle désire une école. Les responsables des programmes de Greg Mortenson, le célèbre auteur de *Trois tasses de thé*, ne se contentent pas de demander aux gens de la collectivité s’ils ont besoin d’une école; ils leur demandent aussi : « Allez-vous la bâtir? Nous vous fournirons les matériaux, mais

is that community buy-in will they proceed. Those schools tend to survive; they are not attacked by the Taliban because the local community wants them and helps to protect them.

There are formulas that are working, and I am not sure whether where the aid comes from is as important as that the communities be involved, that the effort be grassroots oriented, just as you suggest, and try to cut out the practice of funding huge international contracting companies mostly based in the West and mostly run by men. Let us try to find ways to give support directly to communities and to the women therein.

Ms. Smiles Persinger: On your question about whether there is a civil society in Afghanistan, I think many of the Afghan NGOs have received backing and technical support from international donors. At the same time, they have grown themselves as well.

For example, the Afghan Women's Network is an umbrella organization that groups together all of the Afghan women's organizations across the country and has hundreds of members that have been very successful in lobbying around the peace *jirgas* and events that have occurred this year. They are very sensitive to being viewed as being backed by the West. They stress repeatedly that they are an Afghan movement and that they do receive funding from the international community, but this is a legitimate indigenous Afghan movement.

In that sense, yes, I do think there is a civil society. Again, many of these organizations existed before 2001. A number of women's organizations were running secret home schools during the Taliban time and working underground, so it is definitely not all being imposed by the West.

The Chair: Thank you both very much. I am afraid that is the end of our time for this panel, but thank you both for assisting us. We wish you well.

Senators, our next witnesses are Professor Cheshmak Farhoumand-Sims from Saint Paul University here in Ottawa and, by video conference, Carla Koppell once again, from the Institute for Inclusive Security.

Carla Koppell, Director, Institute for Inclusive Security, Hunt Alternatives Fund: Good afternoon honourable chairperson, distinguished members of the committee and other esteemed guests. I am honoured to be discussing with you Canada's role in promoting and protecting women's rights in Afghanistan.

vous devrez faire le travail et diriger l'école en fonction des besoins de votre collectivité. » Ce n'est que lorsque la collectivité a donné son engagement que le projet peut commencer. En général, ces écoles survivent. Elles ne sont pas attaquées par les talibans parce que la collectivité locale les a voulues et qu'elle cherche à les protéger.

Il existe des formules efficaces, et je ne suis pas sûr que la provenance de l'aide soit aussi importante que le fait que les collectivités soient mobilisées et que le projet soit axé sur elles, comme vous venez de l'expliquer; il faudrait aussi cesser de financer les gigantesques sociétés internationales, dont la plupart ont leur siège en Occident et qui sont pour la plupart dirigées par des hommes. Essayons plutôt de trouver des moyens de soutenir directement les collectivités et les femmes qui en font partie.

Mme Smiles Persinger : Vous avez demandé s'il existe une société civile en Afghanistan. Je crois que de nombreuses ONG de l'Afghanistan ont reçu une aide et un appui technique de donateurs étrangers. En même temps, elles ont connu une croissance.

Le réseau des femmes afghanes, par exemple, est un organisme-cadre regroupant toutes les organisations de femmes afghanes du pays; il compte des centaines de membres qui ont eu de très bons résultats en menant des activités de lobbying à l'égard des *jirgas* de la paix et d'événements qui ont eu lieu cette année. Elles font très attention à ne pas être perçues comme jouissant du soutien de l'Occident. Elles insistent souvent sur le fait qu'elles représentent un mouvement afghan et que, même si elles reçoivent des fonds de la communauté internationale, il s'agit là d'un mouvement légitimement afghan.

En ce sens, oui, je crois qu'il existe une société civile. Encore une fois, nombre de ces organismes existaient avant 2001. Nombre d'organismes de femmes avaient mis sur pied, en secret, des écoles à la maison, à l'époque des talibans, et elles travaillaient en catimini, alors tout cela n'est certainement pas imposé par l'Occident.

La présidente : Merci beaucoup tous les deux. Je crains que nous ayons déjà épuisé le temps qui était dévolu à cette table ronde. Merci de nous avoir aidés. Nous vous souhaitons bonne chance.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nos prochains témoins sont la professeure Cheshmak Farhoumand-Sims de l'Université Saint-Paul, qui se trouve ici, à Ottawa, et Carla Koppell, encore une fois, de l'Institute for Inclusive Security, qui témoignera par vidéoconférence.

Carla Koppell, directrice, Institute for Inclusive Security, Hunt Alternatives Fund : Bonjour, madame la présidente, mesdames et messieurs les membres du comité et tous les autres invités. C'est un honneur pour moi de venir vous parler du rôle du Canada dans la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan.

Before I begin to do that, I would like to congratulate you on the release of your report on the implementation of UN Security Council Resolution 1325. The committee's leadership as well as its analysis and insight are extremely important.

The Institute for Inclusive Security, which I direct, has been working with Afghan women since before the overthrow of the Taliban. Over the past decade, we have touched hundreds of Afghan women with programs to enhance skills, foster multi-ethnic cooperation and ensure a voice for women in international and national policy-making. Our programs have included cooperation with NATO to engage women in security dialogue; collaboration with the UN and the U.S. government to ensure women a voice in all decision making; and joint programming with the Afghan government to sensitize government employees to the rights, skills and needs of women.

It is with the foundation of that decade of experience that I come to you today to say that Afghanistan is really at a crossroads. While there is general consensus that a military solution alone will not yield success, there is not a well-articulated political and diplomatic strategy to complement the military push.

Compounding the challenge, I believe, is the fact that there is little to no understanding that women must be partners in any effort to restore stability and prosperity on the ground. Clearly, women's rights must not be bargained away in any attempt at reconciliation with the Taliban or other extremist elements, but equally important, I believe, women must be recognized to be critical allies in any effort to bolster moderate elements within society and build a shared national identity that is grounded in local history from tradition and advances democratic values.

Canada has a critical and unique role to play in advancing the status and role of women in Afghanistan, particularly through its focus on advancing security, rule of law and human rights. I would suggest four key emphases for Canadian efforts to address the needs of women. Each dovetails perfectly with the role articulated for Canada last week by the ministers of foreign affairs, national defence and international cooperation.

First, Canada should focus support for security forces on training to ensure attention to gender, women's rights and UN Security Council Resolution 1325, facilitating outreach and communication with women, and enabling the recruitment and retention of female police and military.

As the Canadian government has recognized, there remains enormous scope to enhance the skills of local forces. An emphasis has rightly been placed on training and capacity building. Within

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais vous féliciter du rapport que vous avez publié sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le leadership de votre comité de même que son analyse et ses conseils sont extrêmement importants.

L'Institute for Inclusive Security, que je dirige, travaillait avec les Afghanes avant même que les talibans ne soient chassés du pouvoir. Au cours des 10 dernières années, nous avons offert à des centaines de femmes des programmes d'amélioration des compétences, nous avons facilité la coopération multiethnique et nous avons donné une voix aux femmes dans les forums décisionnels internationaux et nationaux. Nous avons notamment collaboré avec l'OTAN pour faire participer les femmes au dialogue sur la sécurité; nous avons collaboré avec les Nations Unies et avec le gouvernement américain pour assurer aux femmes une participation à tous les processus décisionnels; nous avons élaboré avec le gouvernement afghan des programmes de sensibilisation des fonctionnaires aux droits, aux compétences et aux besoins des femmes.

C'est donc forte de cette décennie d'expérience que je peux vous dire, aujourd'hui, que l'Afghanistan se trouve réellement à la croisée des chemins. On s'entend généralement pour dire que la solution militaire ne peut à elle seule donner les résultats recherchés, mais il n'y a pas de stratégie diplomatique et politique détaillée servant de complément à l'effort militaire.

Ce qui vient compliquer les choses, à mon avis, c'est que virtuellement personne ne comprend que les femmes doivent être des partenaires dans tout projet visant à restaurer la stabilité et la prospérité au pays. Certes, on ne peut pas marchander les droits des femmes pour essayer de se réconcilier avec les talibans ou avec d'autres éléments extrémistes, mais il est tout aussi important, je crois, de reconnaître que les femmes sont des alliées essentielles dans toute mesure de renforcement des éléments modérés de la société et de construction d'une identité nationale commune qui sera fondée sur les traditions historiques locales et qui fera progresser les valeurs démocratiques.

Le Canada a un rôle crucial et unique à jouer pour ce qui est de faire évoluer la condition et le rôle des femmes en Afghanistan, en particulier en s'attachant à assurer la sécurité, la primauté du droit et la protection des droits de la personne. J'aimerais proposer quatre objectifs clés pour les initiatives du Canada visant à répondre aux besoins des femmes. Chaque objectif épouse parfaitement le rôle du Canada énoncé la semaine dernière par les ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale et de la Coopération internationale.

En premier lieu, le Canada devrait axer le soutien des forces de sécurité sur la formation pour s'assurer qu'on prête attention à l'égalité des sexes, aux droits des femmes et à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies; il devrait faciliter la prise de contact et la communication avec les femmes et faciliter le recrutement et le maintien en effectif de femmes au sein des services de police et des forces armées.

Comme le gouvernement du Canada l'a reconnu, il reste énormément de place à l'amélioration des compétences des forces locales. Avec raison, on a mis l'accent sur la formation et le

that focus, it will be critical that Canada ensure that attention to gender, women's rights and Resolution 1325 are explicit components of any and all training; guarantee that a gender perspective is brought to police reform; and build on successful experiences that Canada has with provincial reconstruction team outreach to women in places like Kandahar to foster systematic, professionalized outreach to women in civil society by local forces as well as NATO forces.

On a related subject, there is currently a tremendous dearth of women in the Afghan police and military, despite their critical importance in providing protection to female victims of crime and enabling household searches and investigation of female suspects. As of June 2010, there were only 1,100 female officers among 107,000 police. There were fewer than 1,000 female soldiers. To meet the needs of the Afghan population, these numbers must increase to at least the 10 per cent target currently set for women's participation in the security forces.

To help achieve set goals, the Canadian government should work closely with the Afghan national forces and Afghan women civil society leaders to increase the number of women recruited to and retained in police and military forces. Canada might, for example, support targeted recruitment campaigns for women and assess policies and practices to ensure their retention. Canada might also ensure that women benefit proportionally from its training assistance, a major component of the national strategy moving forward. Finally, Canada should track sex-disaggregated data on security sector reform, consistent with this committee's call for stringent monitoring and evaluation of progress implementing the national action plan for Resolution 1325.

The second focus of Canadian work should be on ensuring that the judicial reform efforts serve women. One component of Canada's forward-looking strategy in Afghanistan involves additional support to the justice system, particularly to enhance protection for women. No investment could be more important. Today Afghanistan's formal justice sector is broken, and women are largely marginalized within it. As of July 2010, 1,577 judges were reportedly on the bench. Only 119 of them, about 8 per cent, are women. While one of the nine seats on the Supreme Court is reserved for a woman, that seat remains empty.

Evidence abounds that the system is not currently serving women. A recently issued legislative decree makes it illegal for women to escape an abusive household and retreat to the home of a non-relative; that is, she is not permitted even to go to a domestic violence shelter. Similarly, there is a growing fear that the Elimination of Violence Against Women Act, which was passed in August 2009, will be dissolved notwithstanding the fact

renforcement des capacités. À cette fin, il sera crucial que le Canada veille à ce que l'égalité entre les sexes, les droits des femmes et la résolution 1325 soient explicitement des volets de toute formation; il doit garantir que la réforme des services de police accorde une attention à l'égalité entre les sexes; il doit également mettre à profit son expérience positive des activités d'approche des équipes de reconstruction provinciales auprès des femmes de Kandahar, par exemple, afin d'encourager les forces locales de même que les forces de l'OTAN à tendre la main de manière systématique et professionnelle aux femmes de la société civile.

À ce propos, on constate à l'heure actuelle un manque cruel de femmes au sein de l'armée et des services de police afghans, malgré le rôle critique qu'elles jouent au moment d'assurer la protection de femmes victimes de crime, d'effectuer des fouilles de domicile et d'interroger des suspects de sexe féminin. Au mois de juin 2010, on comptait seulement 1 100 femmes sur un total de 107 000 agents de police. On comptait moins de 1 000 soldates. Si l'on veut répondre aux besoins de la population afghane, il faut au moins atteindre la cible de 10 p. 100 que l'on a fixée pour la participation des femmes dans les forces de sécurité.

Pour faciliter la réalisation de ces objectifs, le gouvernement du Canada devrait travailler en étroite collaboration avec les forces nationales afghanes et avec les dirigeantes de la société civile afin d'augmenter le nombre de femmes recrutées et maintenues en poste par les services de police et l'armée. Le Canada pourrait par exemple soutenir des campagnes de recrutement visant les femmes et évaluer les politiques et pratiques mises en œuvre pour assurer leur maintien en effectif. Le Canada pourrait également s'assurer que les femmes profitent de manière proportionnelle de l'aide à la formation qu'il offre; c'est un volet important de la stratégie nationale de demain. Enfin, le Canada devrait faire le suivi des données sur la réforme du secteur de la sécurité, regroupées selon le sexe, conformément à ce que votre comité a demandé, c'est-à-dire un suivi rigoureux et l'évaluation des progrès dans la mise en œuvre du plan d'action national sur la résolution 1325.

Le second objectif des Canadiens devrait être de veiller à ce que la réforme du système judiciaire serve les femmes. L'un des volets de la stratégie prospective du Canada en Afghanistan vise à ce que l'on offre un soutien additionnel au système judiciaire, en particulier dans le but de mieux protéger les femmes. Aucun investissement ne peut être plus important. Aujourd'hui, l'appareil judiciaire officiel de l'Afghanistan est défaillant, et les femmes y sont largement marginalisées. Au mois de juillet 2010, on comptait semble-t-il 1 577 juges en fonction. Seulement 119 de ces juges, soit environ 8 p. 100, sont des femmes. La Cour suprême devait réserver l'un de ses neuf sièges à une femme, mais ce siège est toujours vide.

Il ne manque pas de preuve sur le fait qu'à l'heure actuelle, le système n'est pas favorable aux femmes. Un décret législatif récent interdit à une femme de fuir un foyer où elle est victime de violence pour chercher refuge dans un domicile qui n'appartient pas à un parent; c'est-à-dire qu'elle n'a même pas le droit de se rendre dans un refuge pour victimes de violence familiale. De plus, on craint de plus en plus que la Loi sur l'élimination de la

that it has already fostered capacity building for law enforcement agencies, legal aid, public awareness campaigns, and lobbying for mechanisms to combat violence against women.

At the same time, the international community has started to turn to informal justice mechanisms, that is, *shuras* and *jirgas*, as a means to an under-defined end. Yet, women are almost entirely excluded from participation in these informal judicial councils.

In working to ensure a justice system that serves all citizens, Canada should continue to build capacity within the justice sector focused on the application and enforcement of protections for women. We must emphasize the need to recruit and train female judges. We must engage in diplomatic efforts to ensure that the Elimination of Violence Against Women Act remains in place and support efforts to reverse the Supreme Court legislative decree.

Finally, Canada should seek means to ensure protection for victims of sexual and gender-based violence, notwithstanding efforts to increase the use of informal justice mechanisms and to reconcile with the Taliban.

A third prong of Canada's approach must involve honing, focusing and strengthening existing aid efforts and their effectiveness for women. Today, critically important components of the efforts of the Canadian International Development Agency, CIDA, foster participatory peace building and reconstruction or seek to help women specifically. There is, however, scope to strengthen significantly the effectiveness of those programs. Laudably, the National Solidarity Programme has been among the most effective efforts to foster local ownership of and participation in reconstruction planning and decision making.

Unfortunately, where Canada has had a key role, the emphasis on involving women has been limited, and that should be corrected. Additionally, Canada's critically important gender fund and reintegration fund are sources of financial support, but the barriers to accessing those programs have proven formidable to many women's organizations, reducing Canada's reach. Were CIDA to provide greater assistance and capacity building to women's organizations on the ground that facilitate their use and access to important funding vehicles like these, it would more effectively foster women's empowerment in Afghanistan.

Finally, the fourth area in which I believe Canada can really lead is in promoting an inclusive, participatory peace process. More participatory peace building is urgently needed. A recent expert consultation that my organization organized with the

violence contre les femmes, qui a été adoptée au mois d'août 2009, ne soit abolie, malgré le fait qu'elle a déjà favorisé le renforcement des capacités des organismes d'application de la loi, des services d'aide juridique, des campagnes de sensibilisation publiques et des groupes militant pour l'adoption de mécanismes de lutte contre la violence à l'encontre des femmes.

En même temps, la communauté internationale a commencé à se tourner vers des mécanismes de justice informels, c'est-à-dire les *chouras* et les *jirgas*, pour s'en servir à une fin encore mal définie. Pourtant, les femmes sont presque entièrement exclues de ces conseils judiciaires informels.

S'il veut s'assurer que le système judiciaire sert l'ensemble des citoyens, le Canada devrait continuer à assurer le renforcement des capacités de l'appareil judiciaire en mettant l'accent sur l'application et le respect des mécanismes de protection des femmes. Nous devons insister sur la nécessité de recruter et de former des femmes juges. Nous devons agir sur la scène diplomatique pour que la Loi sur l'élimination de la violence contre les femmes ne disparaisse pas et nous devons appuyer la mobilisation visant à annuler le décret législatif de la Cour suprême.

Enfin, le Canada devrait chercher des moyens de protéger les victimes de violence sexuelle ou fondée sur le sexe, malgré les efforts visant à recourir davantage aux mécanismes de justice informels et à favoriser la réconciliation avec les talibans.

Le troisième objectif de l'approche du Canada devrait être de perfectionner, de renforcer et de mieux cibler les initiatives d'aide existantes en veillant à ce qu'elles soient efficaces pour les femmes. À l'heure actuelle, des volets cruciaux des activités de l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, concernent la participation aux efforts de consolidation de la paix et de reconstruction ou visent à aider en particulier les femmes. Cependant, on peut encore améliorer beaucoup l'efficacité de ces programmes. On doit féliciter le Programme national de solidarité, dont les projets visant à augmenter la mobilisation de la population et sa participation à la planification de la reconstruction et à la prise de décisions sont parmi les plus efficaces.

Malheureusement, lorsque le Canada a eu un rôle clé à jouer, il n'a pas suffisamment insisté sur la participation des femmes, et il faudrait corriger cette situation. En outre, les fonds du Canada pour l'égalité entre les sexes et la réintégration, qui sont d'une importance critique, sont des sources d'aide financière, mais l'accès à ces programmes est parsemé d'obstacles qui se sont révélés impossibles à franchir pour de nombreuses organisations de femmes, ce qui réduit la portée de l'aide du Canada. Si l'ACDI offrait un appui plus important aux organisations de femmes et les aidait à renforcer leurs capacités sur le terrain, de façon qu'il leur soit plus facile de recourir et d'accéder à des instruments de financement de cette importance, ce serait un moyen plus efficace de favoriser l'autonomisation des femmes en Afghanistan.

Pour terminer, le quatrième aspect où le Canada pourrait, je crois, réellement exercer son leadership est la promotion d'un processus de paix inclusif et axé sur la participation. On a besoin de toute urgence d'un processus de rétablissement de la paix axé

Institute for State Effectiveness concluded that to forge a national identity, average Afghan men and women need to feel invested in reintegration and reconciliation. Yet, there is currently little effort to build a broad national peace process.

Canada has the potential to lead by providing financial and diplomatic support for a track 2 process involving consultations at the district, provincial and regional levels to allow citizen engagement in the political reconciliation process. Sex-segregated consultations could feed into a single outcome document for each region, allowing for broad national consultation and buy-in for men and women. Such an approach would allow women the political space to defend and protect their legally-enshrined rights. Finally, it would broaden the foundation for meaningful national state building.

Today, as the world seeks a road to stability for Afghanistan, we must recall that ensuring women's rights was a central rationale in ousting the Taliban. We must also recognize the tremendous strides that have been made in providing women access to health care, education, employment and fundamental human rights. That progress must be preserved and built on in the months and years ahead. The Afghan women with whom I work are incredibly brave leaders in government and civil society seeking to build a democratic state while protecting women's rights and interests. We must remember how critical they are to the international community's efforts in the months and years ahead. Without them, we will not succeed.

Cheshmak Farhoumand-Sims, Assistant Professor, Faculty of Human Sciences, Saint Paul University: I am delighted to be here and thank you very much for this kind invitation to appear before you to share some thoughts and experiences regarding Afghan women and how we can support their well-being and promote and protect their rights in the coming years.

I read with interest the transcripts from last week's meeting, and I greatly appreciated your genuine interest and commitment to Afghan women as well as the excellent and thoughtful questions and comments you made to develop a better understanding and appreciation of how we can best serve the interests of the Afghan population, especially the women of Afghanistan.

d'avantage sur la participation. Mon organisme a procédé récemment à une consultation d'experts, en collaboration avec l'Institute for State Effectiveness, à l'issue de laquelle on a conclu que, pour se forger une identité nationale, la femme et l'homme afghans moyens doivent avoir l'impression de participer à la réintégration et à la réconciliation. Or, à l'heure actuelle, on ne fait que peu de choses pour mettre en place un processus national et général de consolidation de la paix.

Le Canada peut exercer son leadership en fournissant un soutien financier et diplomatique en vue d'un processus parallèle, supposant la tenue de consultations à l'échelle des districts, des provinces et des régions qui favoriseront la participation des citoyens au processus de réconciliation politique. On pourrait regrouper les résultats des consultations — certaines pour les hommes, d'autres pour les femmes — dans un document unique pour chaque région, ouvrant ainsi la voie à une consultation nationale générale et à l'adhésion des hommes comme des femmes. Une approche de ce type donnerait aux femmes un espace politique où elles pourraient défendre et protéger leurs droits, légalement garantis. Enfin, la consultation élargirait le fondement d'un processus national fructueux de construction de l'État.

Aujourd'hui, pendant que le monde cherche des moyens d'assurer la stabilité de l'Afghanistan, nous devons nous rappeler qu'un des principaux arguments qui nous ont poussés à expulser les talibans était de protéger les droits des femmes. Nous devons également reconnaître que d'énormes progrès ont été faits en ce qui concerne l'accès des femmes aux soins de santé, à l'éducation, à l'emploi et aux droits fondamentaux de la personne. Il faut maintenir ces acquis et faire fonds sur ces derniers dans les mois et les années à venir. Les Afghanes avec qui je travaille sont des dirigeantes incroyablement braves, au sein du gouvernement et de la société civile, et elles cherchent à bâtir un État démocratique tout en protégeant les droits et les intérêts des femmes. Nous ne devons pas perdre de vue à quel point leur rôle sera crucial dans le cadre des efforts que déploiera la communauté internationale dans les mois et les années à venir. Sans elles, nous ne pourrions pas réussir.

Cheshmak Farhoumand-Sims, professeure adjointe, Faculté des sciences humaines, Université Saint-Paul : C'est vraiment un plaisir pour moi d'être ici. Merci beaucoup de m'avoir invitée à venir vous faire part de certaines réflexions et expériences qui concernent les Afghanes et la façon dont nous pouvons favoriser leur bien-être et promouvoir et protéger leurs droits, dans les années à venir.

J'ai lu avec intérêt les transcriptions de la séance de la semaine dernière, et j'ai beaucoup apprécié l'intérêt et l'engagement sincères que vous manifestez à l'égard des Afghanes de même que les questions et commentaires judicieux et réfléchis que vous avez formulés dans le but de mieux comprendre de quelle façon nous pouvons mieux défendre les intérêts de la population afghane, et en particulier les femmes.

What I share with you today is based on eight years of experience researching women's rights in Afghanistan, and the impact that 30 years of conflict and 10 years of peace building and reconstruction efforts have had on their lives.

I had the privilege of working in Afghanistan in 2003 and 2008, providing training on the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW, and UN Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, as well as conducting research on women's access to justice and conducting fieldwork for my PhD research looking at factors impeding the advancement of women in post-Taliban Afghanistan.

I hope what I share with you today will be useful. There is much to say; the time is limited; and I do not have all my voice. I will not be able to include everything in the presentation, but hopefully some of it will also come out in the discussion.

Afghan women's rights have been highly politicized as part of the military intervention in Afghanistan following 9/11. The liberation of Afghan women became one of the justifications for engaging in a military campaign to remove the Taliban and to root out al Qaeda. This has had a dual impact on international engagement in Afghanistan. On the one hand, it has allowed Afghan civil society to hold the international community accountable to its promises to Afghan women. On the other hand, it has contributed to the politicization of gender equality efforts as opponents to women's rights link these efforts to so-called Western imperialist objectives, completely ignoring the very genuine and grassroots commitments among Afghans themselves to promote and advance women's rights and opportunities with the understanding that a sustainable peace and development are not possible without this equality.

The international communities' engagement in Afghanistan and their methods of programming and policy-making have also contributed to these perceptions, but that is a subject for another day. The one thing I will point to that is particularly important is that the West's co-opting of the mujahedeen at Bonn and into the new Afghan political system has reinforced structures of patriarchy and has contributed to the decline of women's rights in Afghanistan. The former mujahedeen leaders, as illustrated in the Taliban-style edicts they imposed on women during their reign, have never been and are still not sensitive or supportive of women's rights. Their continued dominance has served to limit political and legal gains and in fact impeded progress, as was illustrated with the passing of the Shia Personal Status Law in 2009. Elements of this law not only contravene international standards for human rights, including Afghanistan's obligations under CEDAW and other UN conventions, but breach the country's own constitutional prescription for the protection and promotion of women's rights. They also represent very narrow interpretations of sharia law that many Muslims will argue do not reflect the letter or the spirit of jurisprudence regarding women's rights and status in Islam.

Ce que je vais vous raconter aujourd'hui découle de mes huit années d'expérience de recherche sur les droits des femmes en Afghanistan et sur les répercussions sur leur vie de 30 années de conflit et de 10 années d'efforts de reconstruction et de consolidation de la paix.

J'ai eu le privilège de travailler en Afghanistan, en 2003 et en 2008; je dispensais la formation sur la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la CEDEF, et sur la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité. Je menais également des recherches sur l'accès des femmes au système judiciaire et je travaillais sur le terrain, en vue de ma thèse de doctorat, pour étudier les facteurs qui minent l'avancement des femmes dans l'Afghanistan de l'après-talibans.

J'espère que ce que je vais vous raconter aujourd'hui vous sera utile. Il y a beaucoup à dire, mon temps est limité, et je n'ai pas toute ma voix. Je ne serai pas capable de tout dire dans mon exposé, mais j'espère que d'autres points seront soulevés pendant la discussion.

La question des droits des Afghanes a été hautement politisée dans le cadre de l'intervention militaire en Afghanistan après le 11 septembre. La libération des Afghanes est devenue l'un des arguments en faveur d'une campagne militaire visant à déloger les talibans et à déraciner Al-Qaïda. Cela a eu un double impact sur la mobilisation internationale en Afghanistan. D'un côté, cela a permis à la société civile afghane de rappeler à la communauté internationale ses promesses faites aux femmes afghanes. De l'autre côté, cela a contribué à la politisation du mouvement en faveur de l'égalité des sexes, car les opposants aux droits des femmes associent ce mouvement aux prétendus objectifs impérialistes occidentaux, faisant complètement fi de l'engagement très sincère des Afghans eux-mêmes à l'égard de la promotion et de l'avancement des droits et des possibilités des femmes, sachant très bien que la paix et le développement durables ne sont pas possibles sans l'égalité des sexes.

L'engagement de la collectivité internationale en Afghanistan et les méthodes qu'elle utilise pour élaborer des programmes et des politiques ont également contribué à ces perceptions, mais nous débattons de cela un autre jour. Néanmoins, il y a une chose particulièrement importante que j'aimerais souligner : en ralliant les moudjahidines à Bonn et en leur donnant une place dans le nouveau système politique afghan, l'Occident a renforcé les structures patriarcales et contribué au déclin des droits des femmes en Afghanistan. Les anciens dirigeants moudjahidines, comme le montrent bien les décrets à la sauce taliban qu'ils ont imposés aux femmes pendant leur règne, n'ont jamais et ne sont toujours pas sensibles ni favorables aux droits des femmes. Leur domination continue a servi à limiter les gains politiques et juridiques et, de fait, à empêcher le progrès, comme le prouve l'adoption de la loi chiite sur le statut personnel, en 2009. Les dispositions de cette loi ne font pas que contrevenir aux normes internationales en matière de droits de la personne, y compris des obligations de l'Afghanistan à l'égard de la CEDEF et des autres conventions des Nations Unies : elles violent en outre les propres règles constitutionnelles du pays touchant la protection et la promotion des droits des femmes. Cette loi reflète également une

Efforts to advance the rights of women are not new phenomena in Afghanistan. They occurred in the 1920s and further in the 1950s and 1960s, right up until the 1980s. The Communist regime's aggressive compulsory literacy programs throughout the country, however, were particularly met with resistance and contributed to the armed resistance and refugee crisis. These years of insecurity and the civil war that ensued opened the door to the Taliban takeover, and you know what has happened since then.

Research and experience have shown the linkages between gender and equality and state fragility, making this work particularly important in conflict-affected areas. The advancement of women is a critical prerequisite to sustainable peace. Since 2001, there have undoubtedly been significant gains made for Afghan women by Afghans. You are well aware of the ratification of the CEDAW convention, the new Afghan constitution and women's increased participation in all spheres and sectors. Investments in education, micro-credit and other programs have seen visible results in the lives of Afghan women and girls, but as indicators confirm, our work is not yet done. Many factors undermine this important work.

These gains have been limited to the public sphere in many cases, and research confirms that women's status in the private sphere remains largely unchanged. As one report recently said, in patriarchal, patrilineal society, women must still contend with deep currents of Islamic conservatism and family and community disapproval for challenging gender roles. Increasing violence and insecurity and widespread disaffection with the Afghan government and the international military presence have also contributed to the backlash against women's rights.

This is of course a Catch-22, because on the one hand, the insecurity is limiting advancement of these objectives; on the other hand, women cannot consolidate gains in a militarized environment.

One of my biggest concerns right now is the impact on the future of Afghan women should the current talks result in the welcoming of the Taliban back into the Afghan government. As a peace and conflict researcher and practitioner, I value the importance of dialogue in peace. As a human rights activist, I believe that there can be no peace without equality and justice.

The Taliban who are currently in talks with the government of President Karzai have an ideological leaning that does not respect women's rights within an Afghan framework. Their narrow interpretations of Islam conflated with Pashtunwali to create a deeply oppressive code of behaviour, imposed on a population

interprétation très étroite de la charia qui, selon bien des musulmans, ne respecte ni l'esprit ni la lettre de la jurisprudence portant sur les droits et le statut des femmes dans l'Islam.

Les initiatives de promotion des droits des femmes ne sont pas un phénomène nouveau, en Afghanistan. On a vu de ces initiatives dans les années 1920, dans les années 1950 et 1960, et jusque dans les années 1980. Les programmes d'alphabétisation obligatoires, imposés par le régime communiste à l'échelle du pays, cependant, ont suscité une résistance particulièrement forte et contribué à la montée d'une résistance armée et à la crise des réfugiés. Ces années d'insécurité, et la guerre civile qui en a découlé, ont ouvert la voie à la prise de pouvoir des talibans. Vous connaissez la suite.

La recherche et l'expérience ont révélé les liens entre l'égalité des sexes et la fragilité d'un État; c'est pourquoi ce travail est particulièrement important dans les zones de conflit. L'avancement des femmes est une condition préalable incontournable à une paix durable. Les Afghans ont sans aucun doute réalisé des gains importants pour les femmes depuis 2001. Vous êtes bien sûr au courant de la ratification de la CEDEF, de l'adoption de la nouvelle constitution afghane et du fait que les femmes sont de plus en plus présentes dans toutes les sphères et dans tous les secteurs. Les investissements dans l'éducation, le microcrédit et d'autres programmes ont donné des résultats visibles pour les femmes et les filles afghanes, mais, comme les indicateurs le confirment, notre travail n'est pas fini. De nombreux facteurs compromettent cet important travail.

Les gains sont largement limités à la sphère publique, dans bien des cas, et les recherches confirment que la situation des femmes dans la sphère privée n'a pas vraiment changé. Dans un rapport récent, on apprend que, dans la société patriarcale et patrilinéaire, les femmes doivent toujours composer avec des courants profonds de conservatisme islamique et la désapprobation de la famille et de la collectivité à l'égard des rôles non traditionnels. La violence et l'insécurité croissantes de même que la désaffection généralisée à l'égard du gouvernement afghan et de la présence d'une force militaire internationale ont également contribué à la levée de boucliers contre les droits des femmes.

On se retrouve évidemment dans une impasse, puisque, d'un côté, l'insécurité limite la poursuite de ces objectifs, et que, de l'autre côté, les femmes ne peuvent pas renforcer leurs gains dans un environnement militarisé.

Ce qui me préoccupe le plus, actuellement, c'est ce que l'avenir réservera aux Afghanes si les pourparlers actuels débouchaient sur le retour des talibans au sein du gouvernement afghan. Je fais des recherches et je travaille dans le domaine de la paix et des conflits et, à ce titre, j'accorde beaucoup d'importance au dialogue, dans le processus de paix. En tant que militante des droits de la personne, je suis convaincue qu'il ne peut pas y avoir de paix sans égalité ni justice.

Les talibans qui sont actuellement en pourparlers avec le gouvernement du président Karzai ont un penchant idéologique à ne pas respecter les droits des femmes au sein de la société afghane. Leur interprétation étroite de l'islam, associée au droit coutumier pachtoune, a donné naissance à un code de

and particularly problematic vis-à-vis women. If Canada and its international partners believe that our insistence that women's rights be protected will be honoured by the groups engaged in these negotiations, I think this is rather naive.

I believe that women's rights will be one of the first things that will be sacrificed on the altar of peace, and we know that without women's rights there is no possibility of sustainable peace. I urge you to convey this to our government and to ensure that diplomatic pressure is brought upon the actors involved in the talks to ensure that Afghan women — gender-sensitive Afghan women — are included and fully involved at the peace table now, and continue to be involved throughout this process, and that any negotiated peace will unequivocally not result in limitations whatsoever on women's rights and opportunities and will not result in the reversal of the gains that have been reached.

Since it is inevitable that these talks are happening, I do feel that a gradual withdrawal, a gradual process that is linked to parallel diplomatic efforts to ensure that the gains are not lost, is vital and that a UN force should be deployed to provide civilian protection while things are transitioning and we ensure that the rights are guaranteed. Civilian protection has been lost in these efforts in the last few years to dire effect.

Against this backdrop, I have some proposed recommendations. The first is to invest in education. I cannot tell you how many Afghans I have spoken to in Afghanistan have said that the number one reason Afghanistan is in the state it is in is the illiteracy that has dominated, and that the number one solution to the problems they face is education. Men and women, old and young, would say, "Our people are in this condition because we are illiterate, and when you are illiterate, you are vulnerable and at the mercy of the powerful."

Education provides an enabling environment for everything else that we wish to take place. Without it, we cannot advance human rights, health care, democracy, civil responsibility. When I talk about education, I do not mean just primary education, which is where the investments have been focused, but also investment in secondary and university education so that Afghan youth can access these higher education systems.

Afghanistan has a dearth of human resources resulting from the years of conflict, which need to be rebuilt. This cannot be done with primary education alone. Currently, only a handful of young people have the family connections, the money and the resources to access higher education. These are largely urban-based elite. We need to open up the opportunities to a cross-section of Afghan youth from every province, region and ethnicity if we are to transform the future of Afghanistan. We

comportement très oppressif, qui est imposé à la population et qui est particulièrement problématique en ce qui concerne les femmes. Je crois que le Canada et ses partenaires internationaux seraient plutôt naïfs de s'attendre à ce que les groupes engagés dans ces négociations nous donnent satisfaction en protégeant les droits des femmes.

Je crois que la question des droits des femmes sera l'une des premières choses que l'on sacrifiera sur l'autel de la paix, et nous savons que la paix durable est impossible si les femmes n'ont pas de droits. Je vous demande instamment de le faire comprendre à notre gouvernement et de veiller à ce que l'on exerce des pressions diplomatiques sur les personnes qui participent aux discussions; il faut s'assurer que des Afghanes — des femmes sensibilisées à la question de l'égalité des sexes — soient invitées à la table des pourparlers de paix et puissent participer pleinement aux discussions tout au long du processus : je vous demande aussi de veiller à ce que toute paix qui sera négociée prévoie sans équivoque que les droits et les possibilités des femmes ne seront limités d'aucune façon et que les gains qu'elles ont réalisés ne seront pas retirés.

Puisque ces pourparlers sont inévitables, j'estime essentiel de mettre en œuvre un processus de retrait graduel, parallèlement à des efforts diplomatiques, pour veiller à ce que les gains soient maintenus, et je crois qu'il faudrait déployer une force des Nations Unies afin d'assurer la protection des civils pendant que nous assurons la transition et veillons à ce que les droits soient garantis. On a perdu de vue la protection des civils, ces dernières années, et les conséquences sont terribles.

Dans ce contexte, j'ai quelques recommandations à formuler. La première consiste à investir dans l'éducation. Je ne saurais combien d'Afghans m'ont dit que l'état pitoyable de leur pays tenait principalement à la dominance de l'analphabétisme et que la principale solution à leurs problèmes est l'éducation. Des hommes et des femmes, des jeunes et des vieux, m'ont dit ceci : « Notre peuple se retrouve dans cette situation parce qu'il est analphabète; quand on est analphabète, on est vulnérable et à la merci des gens puissants. »

L'éducation procure un milieu propice à la réalisation de tout ce que nous espérons. Sans éducation, nous ne pouvons pas faire la promotion des droits de la personne, des soins de santé, de la démocratie, de la responsabilité civile. Et quand je parle d'éducation, je ne parle pas seulement d'écoles primaires, où les investissements sont concentrés; je parle aussi d'investir dans les écoles secondaires et les universités, car il faut permettre aux jeunes Afghans d'accéder à ces systèmes d'éducation supérieure.

L'Afghanistan souffre d'une pénurie de ressources humaines, en raison de toutes ces années de conflit, et nous devons les reconstituer. On ne peut pas le faire en offrant seulement l'éducation primaire. À l'heure actuelle, une poignée seulement de jeunes gens ont accès aux relations, à l'argent et aux ressources nécessaires pour poursuivre leurs études. Il s'agit en majorité de membres de l'élite des villes. Nous devons ouvrir les portes aux jeunes Afghans de toutes les provinces, de toutes les régions et de

must do this in a way that would enable young Afghan women to participate in higher education as well.

Second, I would like to point to economic independence. I believe that by focusing on small projects, we will have much wider and deeper impact. The way I look at it, large, expensive projects are largely to appease the public back home. This will not solve Afghanistan's problems. Our programming must respond to the on-the-ground realities and needs, not political priorities and objectives of donor states. The many local people I have met with and talked to who have worked with small projects will say that this allows them to develop a sustainable economic independence. We need to push for this. We need to provide opportunities for this but also focus on skills development and market access.

I will quickly share two small stories with you. The first I heard recently about a gathering, a *shura*, at which donor officials were gathered, meeting with community elders and pushing the idea of the importance of the dam that is being built in Kandahar. Each of the elders kept pointing to the fact that they need schools, wells and health clinics, and the donors kept saying, "No, but this dam is a great project. We really need to focus on this." They were not really hearing what was coming from the community.

The gentleman who told me that story said one by one these elders began to leave the room, and the last one to leave turned around to one of the Afghans who was interpreting and said, "We have bombed dams before. We can do it again."

I think this illustrates the fact that we as donor communities need to listen to the community leaders; we need to listen to grassroots and see what their needs and their wishes are.

A second story I want to share with you is about a meeting I had with a group of women in Kabul, on the mountainside, who were participating in a small micro-credit program, which is incredibly effective and funded by CIDA. These women had started their own projects, including pickle making and curtain making. One woman had started a business cleaning the graves of people whose families were not able to go regularly to do this.

What I learned from that gathering is that as the women began to make their products, they provided their husbands an opportunity to sell the product at market. It involved their whole family. The husbands began to support their efforts. They saw a decline in domestic violence in their homes. Their home life became much more positive. There was more money for better food and schooling for their children. Therefore, when we target and support women through small projects, it has a wide-ranging effect.

tous les groupes ethniques si nous voulons transformer l'avenir du pays. Nous devons également faire en sorte que les jeunes Afghanes puissent également poursuivre des études supérieures.

Deuxièmement, j'aimerais parler de l'indépendance économique. Je crois que, si nous mettons l'accent sur de petits projets, l'impact sera beaucoup plus large et profond. À mon avis, les grands projets coûteux sont réalisés principalement dans le but d'apaiser le public d'ici. Ils ne résoudre pas les problèmes de l'Afghanistan. Nos programmes doivent tenir compte des réalités et des besoins sur le terrain, et non des objectifs et des priorités politiques des États donateurs. J'ai rencontré sur place bien des gens qui ont participé à de petits projets et qui m'ont dit que cela les avait aidés à promouvoir une indépendance économique durable. Nous devons insister sur cet aspect. Nous devons faire en sorte que cela puisse arriver, mais nous devons aussi mettre l'accent sur l'acquisition de compétences et l'accès au marché.

Je vais rapidement vous raconter deux petites histoires. La première, c'est une anecdote qui m'a été rapportée récemment. Il y avait une assemblée, une *choura*, où les représentants des pays donateurs rencontraient les aînés de la collectivité pour leur faire comprendre à quel point était important le barrage en cours de construction à Kandahar. Les aînés ne cessaient de dire, tour à tour, qu'ils avaient besoin d'écoles, de puits et de cliniques de santé. Les représentants des pays donateurs, eux, répétaient : « Non, mais ce barrage est vraiment un grand projet. Nous devons vraiment nous y consacrer. » Ils n'écoutaient vraiment pas ce que les représentants de la collectivité disaient.

L'homme qui m'a raconté cette histoire a ajouté que les aînés ont quitté la salle l'un après l'autre et que le dernier, avant de partir, s'est tourné vers l'un des Afghans qui servait d'interprète, et lui a dit : « Nous avons déjà bombardé des barrages. Nous pouvons le faire encore. »

Je crois que cela illustre bien le fait que nous, les pays donateurs, devons prêter une oreille attentive aux dirigeants des collectivités; nous devons écouter la base pour savoir quels sont ses besoins et quels sont ses désirs.

Ma seconde anecdote concerne un entretien que j'ai eu avec un groupe de femmes à Kaboul, sur les flancs de la montagne. Ces femmes participaient à un petit programme de microcrédit financé par l'ACDI, qui est d'une incroyable efficacité. Ces femmes avaient lancé leurs propres projets; certaines faisaient des marinades, d'autres, des rideaux. Une de ces femmes avait mis sur pied un service de nettoyage des tombes pour les familles qui n'étaient pas capables de le faire régulièrement.

Ce que j'ai appris, grâce à cette rencontre, c'est que les femmes, en produisant quelque chose, donnaient à leur époux la possibilité d'aller vendre un produit au marché. Toute la famille était concernée. Les époux ont commencé à soutenir leurs efforts. Elles ont constaté un déclin de la violence familiale. Leur vie familiale est devenue beaucoup plus facile. Il y avait plus d'argent pour acheter de meilleurs aliments et payer l'école à leurs enfants. Donc, lorsque nous ciblons de petits projets et que nous aidons les femmes à les réaliser, la portée est grande.

The third recommendation is justice. My research in 2008 revealed that Afghan women are highly disadvantaged in their ability to access justice, both formal justice structures in the form of police, lawyers and courts, and informal justice in the form of local *shuras*. This needs to be rectified if we would like to see women's rights protected in the private and public spheres. Punishing perpetrators of civil and criminal offences is one of the mechanisms for ending impunity, combating degrading attitudes and behaviours against women, and showing Afghan women that their state is indeed committed to their well-being and protection.

The fourth recommendation is security. Security is an important enabler to the success of our efforts in Afghanistan. Insecurity not only impedes development but it also impinges on women's rights by hindering women's access to public space and the opportunities that lie therein. Parents are reluctant to send children, especially girls, to school, due to insecurity. Husbands enforce limitations on their wives' freedom of movement due to concerns for their security in an insecure environment. Activists cannot engage in their important work when they and their families are constantly under threat. You are aware of a large number of Afghan women activists who have been specifically targeted for their work in improving the lives of women and children and the entire population, for pushing gender boundaries in their work.

It is also imperative to include women in the country's security sector and provide gender-sensitive training to all sectors as required by UN Security Council Resolution 1325. Canadian soldiers have made a valuable contribution to the training of the Afghan National Army and the Afghan National Police. This training must continue but must also provide more emphasis on the particular situation and needs of women and how the Afghan police and the military can serve to promote the rights of women in their work.

I have also heard recently more and more talk about the arming of militia to fight the Taliban, what is referred to as community defence initiatives. This may appear convenient, but it will have negative ramifications. Recruits are barely vetted, receive little training and are often accountable only to the local commander. Far from helping to stabilize the country, they are likely to contribute to the growing instability.

Nader Nadery, a commissioner from the Afghan Independent Human Rights Commission, has said:

Recent revelations of abuses by Iraqi security forces and militia — and the fact that we are already seeing abusive behaviour by militias in Afghanistan — should be sounding

La troisième recommandation concerne la justice. La recherche que j'ai réalisée en 2008 a révélé que les Afghanes sont très désavantagées au chapitre de l'accès à la justice, qu'il s'agisse des structures officielles — la police, les avocats et les tribunaux — ou de la justice informelle, qui prend la forme des *chouras* locales. Il faudra y voir si nous voulons que les droits des femmes soient protégés dans les sphères publiques et privées. En punissant les auteurs d'infractions aux codes civil et criminel, on peut mettre fin à l'impunité, combattre les attitudes et les comportements dégradants visant les femmes et montrer aux Afghanes que leur État est bel et bien déterminé à assurer leur bien-être et leur protection.

La quatrième recommandation concerne la sécurité. La sécurité est un facteur habilitant important pour la réussite de notre travail en Afghanistan. L'insécurité est un frein au développement, mais elle porte atteinte aux droits des femmes aussi, car elle limite leur accès à l'espace public et à toutes les possibilités qu'elles pourraient y trouver. Les parents hésitent à envoyer leurs enfants, en particulier les filles, à l'école, en raison de l'insécurité. Les époux limitent la liberté de mouvement de leur épouse, car ils craignent pour leur sécurité dans un environnement peu sûr. Les militants ne peuvent pas accomplir les tâches importantes qui leur incombent lorsque leur famille et elles-mêmes vivent constamment sous la menace. Vous savez qu'un grand nombre de militantes afghanes sont ciblées en raison de tout ce qu'elles font pour améliorer la vie des femmes et des enfants et de la population entière et parce que, ce faisant, elles remettent en question les rôles traditionnels des femmes.

Il est donc également impératif d'inclure les femmes dans le secteur de la sécurité du pays et de s'assurer que tous les secteurs puissent suivre une formation sur l'égalité entre les sexes, comme l'exige la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Les soldats canadiens ont apporté une précieuse contribution à la formation des membres de l'armée nationale afghane et de la police nationale afghane. Cette formation doit se poursuivre, mais il faudra qu'elle mette davantage l'accent sur la situation et les besoins particuliers des femmes et sur les façons dont les policiers et les militaires afghans peuvent, dans le cadre de leur travail, promouvoir les droits des femmes.

Ces derniers temps, j'entends de plus en plus parler de la possibilité d'armer la milice afin qu'elle puisse combattre les talibans; on parle là d'initiatives de défense communautaire. Cela peut sembler commode, mais il y aura des répercussions négatives. Les recrues sont à peine évaluées, reçoivent peu de formation et n'ont souvent à rendre des comptes qu'au commandant local. Plutôt que de favoriser la stabilité du pays, cela risque plutôt de contribuer à l'instabilité croissante.

Nader Nadery, membre de la Commission afghane indépendante des droits a fait la déclaration suivante :

La révélation récente d'abus commis par les forces de sécurité et la milice irakiennes — et le fait que nous voyons déjà les milices afghanes se comporter de la même manière

a warning bell. There is still time to get the right controls in place in Afghanistan. But NATO must act now.

The fifth recommendation is the inclusion of boys and men in all activities. Marginalizing boys and men at the expense of women does not work, particularly in Afghanistan. If boys do not have access to education, they will end up in *madrassas*. If men are marginalized from their traditional roles as primary breadwinners, they will not allow their wives to participate and gain.

The sixth recommendation is cultural transformation. I know from reading last week's transcripts that you are interested in the question of how to transform the culture and religious norms and attitudes that disadvantage women's rights in Afghanistan. I believe that culture is not static and responds to social realities. I do believe that when the conditions in Afghanistan change, the culture will naturally follow.

In the same way that Afghan culture and religious practice has become more conservative, narrow and patriarchal in the last 30 years due to the conflict and militarization, it can improve and change if education, development and security prevail. I will give a quick story here.

Oftentimes we hear about early enforced marriage in Afghanistan being a huge problem. When I spoke with families there, they said to me, "Do you think that if we were not suffering from poverty that we would give a young daughter away? When you have 10 children, and you have to feed your family, and one of your children is ill, and the only way for you to ensure the survival of the family is to give a daughter away in marriage and use that bride price, what options do we have available to us?"

Education campaigns that use methods familiar and responsive to Afghan culture are also useful in disseminating information and raising awareness. We have seen great success, especially with the use of radio, theatre and poetry. We need to get influential people to buy into the idea that gender equality benefits the family, the community and indeed the whole country. A small number of influential people, both community and religious elders within each region, can truly make a lasting impact.

Finally, I would like to say that the Canadian media is not really bringing the reality of Afghanistan to the Canadian public. News items focus on the military at the expense of the incredible work that is also happening in an increasingly difficult context. Hence public opinion is based on incomplete information, to the detriment of policy-makers and the Afghan population.

— devrait représenter pour nous un signal d'alarme. Il est encore temps de mettre en place des mesures de contrôle adéquates en Afghanistan. Mais l'OTAN doit agir tout de suite.

La cinquième recommandation vise à inclure les garçons et les hommes dans toutes les activités. Le fait de marginaliser les garçons et les hommes aux dépens des femmes ne fonctionne pas, surtout en Afghanistan. Si les garçons n'ont pas accès à l'éducation, ils aboutiront dans des *médersas*. Si les hommes sont marginalisés et ne peuvent plus occuper leur rôle traditionnel de principal pourvoyeur, ils ne permettront pas à leurs épouses de participer à la société et de toucher un revenu.

La sixième recommandation concerne la transformation de la culture. J'ai lu les transcriptions de votre séance de la semaine dernière, et je sais que vous vous intéressez à la question de savoir par quels moyens on peut transformer les normes et attitudes culturelles et religieuses qui nient les droits des Afghanes. Je crois que la culture n'est pas un phénomène statique et qu'elle s'adapte à la réalité sociale. Et je crois fermement que, lorsque la situation en Afghanistan évoluera, la culture suivra tout naturellement.

La culture et la pratique religieuse des Afghans sont devenues de plus en plus conservatrices, étroites et patriarcales au cours des 30 dernières années, en raison des conflits et de la militarisation; elles peuvent de la même manière s'améliorer et évoluer si on donne la priorité à l'éducation, au développement et à la sécurité. Je vais vous raconter une petite histoire.

On entend souvent dire que le mariage forcé de jeunes filles est, en Afghanistan, un énorme problème. J'ai parlé à quelques familles là-bas, et voici ce qu'elles m'ont dit : « Croyez-vous que nous laisserions partir une fillette si nous ne souffrions pas de la pauvreté? Quand on a 10 enfants, quand on a une famille à nourrir et quand l'un des enfants tombe malade, si la seule façon d'assurer la survie de la famille est de donner en mariage une fille pour utiliser le prix qu'on en aura tiré, que peut-on faire d'autre? »

Les campagnes d'information qui utilisent des méthodes connues des Afghans et adaptées à leur culture sont également utiles quand on veut diffuser de l'information et sensibiliser la population. Nous avons obtenu de magnifiques résultats, en particulier grâce à la radio, au théâtre et à la poésie. Nous devons amener les gens influents à reconnaître que l'égalité des sexes profite à la famille, à la collectivité et, en effet, à tout le pays. Un petit nombre de gens influents — des aînés qui représentent la collectivité ou des chefs religieux de chacune des régions — peut réellement avoir un impact durable.

Enfin, j'aimerais dire que les médias canadiens ne présentent pas au public canadien un portrait fidèle de la réalité en Afghanistan. Les nouvelles portent essentiellement sur les questions militaires et laissent de côté l'incroyable travail qui se fait parallèlement dans un contexte de plus en plus difficile. L'opinion publique est donc fondée sur des informations incomplètes, au détriment des décideurs et de la population de l'Afghanistan.

My final plea today is to convey a strong message to our Parliament that we have made a promise to Afghans and to Afghan women since 2001. We must fulfill these promises, or our hard work and sacrifices of the last 10 years will have been in vain. Let us ensure that what is right for Afghans, and particularly for Afghan women, is done.

I look forward to your questions.

Senator Jaffer: I know we will be giving a lot of thought to what you have said. Ms. Koppell, you complimented us on our report on Resolution 1325. I hope you saw some of your recommendations in our report. We certainly thank you for the assistance you gave us on that report, and we thank you both of your presentations today.

In Kabul, we will engage in the training of Afghan national security forces. I would like to hear from both of you, because you are experts in this field. What kind of gender-sensitive training should we recommend to our government to provide? I am aware that first we have to start with training our own armed forces on gender-sensitive training. What gender-sensitive training should we ask that our forces receive? How do we transfer that to the Afghanistan armed forces?

Ms. Koppell: There are two pieces, one relating to forces from Canada and one relating to Afghan forces. There are some differences but also some similarities.

Three levels of training must take place with any set of forces. The first, as you correctly put it, Senator Jaffer, is sensitization to the legally enshrined rights, either national or international, to which they are accountable and the critical priorities and needs of women within the local context, and also to orient troops to what they need to be looking out for that is different between men and women.

The second level is operationalization, for which there are two components. One is around outreach and how that can be used to work with and communicate with women within the population, including appropriate strategies for engagement when dealing with different types of crimes; and the other is how Canadian forces in particular can do that in a culturally appropriate way.

The third level is related to investigation into crime and how to operationalize and move forward with taking these crimes seriously and providing either protection or investigation, including knowing how to look at crimes against women and violence against women, how to handle an investigation, how to handle witness testimony, knowing the burdens of proof, and how to move that agenda forward within a local environment.

Ma dernière requête, aujourd'hui, est que vous rappeliez à notre Parlement que nous avons fait des promesses aux Afghans et aux Afghanes, depuis 2001. Nous devons tenir ces promesses, à défaut de quoi tout le dur travail et les sacrifices que nous avons faits depuis 10 ans auront été vains. Assurons-nous que ce qu'il faut faire, pour les Afghans, et en particulier pour les femmes afghanes, sera fait.

J'attends avec impatience vos questions.

Le sénateur Jaffer : Je suis convaincue que nous allons bien réfléchir à tout ce que vous nous avez dit. Madame Koppell, vous nous avez félicités pour notre rapport sur la résolution 1325. J'espère que vous avez constaté que certaines de vos recommandations y figuraient. Nous sommes certainement reconnaissants de l'aide que vous nous avez apportée pendant la préparation de ce rapport et nous vous remercions toutes les deux pour l'exposé que vous avez présenté aujourd'hui.

À Kaboul, nous participerons à la formation des forces de sécurité nationale. J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet, car vous êtes toutes deux expertes dans ce domaine. Quelle sorte de formation de sensibilisation aux différences entre les sexes recommanderiez-vous à notre gouvernement de fournir? Je sais qu'il faudra d'abord donner à nos propres forces armées une formation dans ce domaine. Quel type de formation de ce genre devrions-nous offrir à nos militaires? Comment allons-nous assurer le transfert de cette formation aux forces armées afghanes?

Mme Koppell : Il y a là deux volets, un qui concerne les forces du Canada, l'autre, les forces afghanes: Il existe des différences, mais également quelques similitudes.

Peu importe de quelle armée il s'agit, la formation comporte trois niveaux. Le premier, comme vous l'avez correctement expliqué, madame le sénateur, vise la sensibilisation aux droits garantis par des instruments nationaux ou internationaux, que les militaires doivent respecter; il vise aussi les priorités et les besoins cruciaux des femmes, compte tenu du contexte local, et doit également orienter les troupes en ce qui concerne les différences entre les hommes et les femmes auxquelles elles doivent prêter attention.

Le second niveau est celui de l'opérationnalisation, qui comporte deux volets. Le premier concerne l'approche et la manière de s'en servir pour travailler et communiquer avec les femmes, au sein de la population, y compris les stratégies de mobilisation appropriées lorsque l'on a affaire à différents types de crimes; l'autre volet concerne la façon dont les forces canadiennes, en particulier, peuvent faire cela en tenant compte de manière appropriée de la culture.

Le troisième niveau concerne les enquêtes sur des crimes et la façon de les opérationnaliser et de faire en sorte que ces crimes soient pris au sérieux, soit en offrant une protection, soit en menant des enquêtes. Il faut notamment apprendre à envisager les crimes contre les femmes et la violence faite aux femmes, apprendre à mener une enquête, apprendre comment traiter les témoignages — compte tenu du fardeau de la preuve — et apprendre à instaurer ces pratiques à l'échelon local.

A critical part of it is involving women in the training process. How can you bring Afghan women and international women into the conversation with Canadian troops and Afghan troops? We have been doing a lot of work with the U.S. military for their deployments abroad and how they work with contractors and how to ensure that before people rotate out they are aware of the local context. It has been interesting. We started working with Marines and senior police officers going out to train Afghan police to talk about issues related to international law and how to move this agenda forward on the ground in Afghanistan. We have seen that the level of interest is very basic, such as how to talk to an Afghan woman in a way that will be culturally appropriate. Is it appropriate to look her in the eye and shake her hand? Those basic kinds of cultural orientations allow Americans, in our case, to interact appropriately with the local civilian population.

Canadian Forces personnel should be prepared to better engage on the ground by starting with basic cultural orientation and progressing from there. Canada has some excellent examples. The work in Kandahar with outreach by female officers to the Afghan women in ways that were both culturally sensitive and appropriate and protected their security should be examined. Attempts should be made to systematize that approach and promulgate it more broadly. You have a good foundation to build on.

Ms. Farhoumand-Sims: Ms. Koppell has highlighted many of the important factors, especially emphasizing the cultural sensitivity and the culturally important nature of this work.

First, there has to be a buy-in on the part of the Afghan troops being trained so that they understand the importance of it. For many of them, it is off the radar. Where do women fit into all of this? A good friend of mine who has done a lot of work on security sector reform, whether police or army, has found that certain things, such as improving operational effectiveness, require a woman's presence to do the job that needs to be done. This is one way to make an entry point.

Second, we have to be extremely mindful of cultural and religious parameters that we can work with in Afghanistan. I would like to suggest one thing that would be extremely helpful: engaging individuals in the training who can provide a cultural or Islamic perspective. In Afghanistan, unfortunately, there is a real misunderstanding among the general public of women's rights in Afghanistan. The people feel that by asserting certain limitations on women, they are living up to their religious obligation. It would be incredibly important to find ways to rupture this misunderstanding and to show that Islam guarantees women

Un élément crucial de ce programme sera de faire participer les femmes au processus de formation. Comment faire pour intégrer les Afghanes et les femmes d'autres pays à la conversation avec les troupes canadiennes et les troupes afghanes? Nous avons beaucoup travaillé avec les forces américaines en vue de leurs missions à l'étranger et nous avons étudié leur façon de travailler avec les entrepreneurs et les façons de faire en sorte qu'avant qu'une personne parte en mission, elle soit au courant de la situation locale. C'était un travail très intéressant. Nous avons d'abord travaillé avec des marines et avec des agents de police supérieurs qui se rendaient en Afghanistan afin de former des policiers; nous avons discuté avec eux de questions touchant le droit international et la façon de mettre ces questions de l'avant, une fois arrivés en Afghanistan. Nous avons constaté qu'ils s'intéressaient à des aspects très terre-à-terre, par exemple la façon de s'adresser à une Afghane d'une façon qui sera convenable sur le plan culturel. Est-il approprié de la regarder dans les yeux et de lui serrer la main? Ce type de formation culturelle de base a permis aux Américains, dans le cas qui nous occupe, d'interagir comme il le fallait avec la population civile locale.

Le personnel des Forces canadiennes devrait être prêt à nouer efficacement des relations sur le terrain; il lui faut une orientation culturelle de base à partir de laquelle il pourra progresser. Le Canada offre de très bons exemples à ce chapitre. Il faudrait examiner le travail réalisé à Kandahar par des femmes membres des Forces qui ont réussi à approcher des Afghanes en tenant compte à la fois de la culture et des impératifs de protection de leur sécurité. Il faudrait s'efforcer de systématiser cette approche et de la faire connaître plus largement. Il s'agit là d'un bon point de départ.

Mme Farhoumand-Sims : Mme Koppell a mis en relief nombre des facteurs importants, en mettant surtout l'accent sur l'adaptation culturelle et sur la nature culturellement importante de ce travail.

En premier lieu, il faut que les troupes afghanes soient prêtes à suivre cette formation et qu'elles en comprennent l'importance. Pour nombre de ces soldats, cela ne fait pas partie de leurs préoccupations. Qu'est-ce que les femmes ont à voir dans tout cela? Une de mes bonnes amies, qui a beaucoup travaillé à la réforme du secteur de la sécurité — qu'il s'agisse de la police ou de l'armée —, a constaté que, dans certains cas, par exemple lorsqu'il faut améliorer l'efficacité opérationnelle, la présence d'une femme est nécessaire si l'on veut que les choses se fassent. C'est une façon de présenter les choses.

En second lieu, nous devons à chaque instant être bien conscients des paramètres culturels et religieux avec lesquels nous pouvons travailler en Afghanistan. J'aimerais faire une suggestion qui serait peut-être très utile : faire participer à la formation des gens qui peuvent apporter une perspective culturelle ou islamique. En Afghanistan, malheureusement, le grand public entretient de graves malentendus au sujet des droits des femmes. Les gens croient que, lorsqu'ils imposent certaines limites aux femmes, ils respectent leurs obligations religieuses. Il est incroyablement important de trouver des façons de dissiper ces malentendus et de

certain rights and opportunities, including their participation in these sectors.

I also point to lessons that can be learned from what is happening in Iran and Pakistan. My experience from working in 2003 was that Afghan women were interested in the ways women in other Muslim societies were able to push the boundaries of gender. They craved that ability to link with women in Iran, Pakistan and Egypt who were using Islam to bring about rights and opportunities for themselves. It would be beneficial to engage those sectors. Iran is a particularly interesting case study because of the language. One of the languages in Afghanistan, Dari, is a dialect of Persian. Perhaps there are ways in which we could involve women in the military, in the police forces or in other Muslim contexts to present as role models for Afghanistan. Perhaps this would help Afghan women and encourage recruitment. Also, if Afghan men, especially those in the upper echelons, are able to see that this is happening in other Muslim contexts and is not contrary to Islam, in even conservative societies, it might open up some opportunities for us to gain a little ground in Afghanistan.

Senator Jaffer: Last Friday a speaker told a group of high school students in Richmond, B.C.: "Yes, we are divided by colour or countries, but we are human, and we need to support each other to have a better environment and a better planet, free from violence."

I am struggling with this. In keeping with the spirit of this statement, I would like you to say how we can challenge claims that Muslim values and Western values differ, an argument that typically implies that these values are contradictory in some ways. That is the bottom line. When we talk about rights, they are seen as Western values; but rights are universal. How do you deal with this on the ground?

Ms. Farhoumand-Sims: One of my areas of focus has been the implementation of CEDAW in Afghanistan. In the course of my research, one thing I found that was extremely interesting was that the push for the creation of a woman's convention did not begin in the West. It began with the women's movement in the Asian areas. Some of the women from Afghanistan were at the forefront of pushing for an international convention that supported, protected and promoted women's rights. That needs to be highlighted.

The discourse we are dealing with now is politicized. Muslims who know Islam well, such as Muslim feminists throughout the Muslim world, find ways to express these Western but universal values in culturally appropriate ways. If we begin to engage these voices and to allow them to be at the forefront, this would be extremely helpful.

montrer que l'Islam donne aux femmes certains droits et certaines possibilités, y compris en ce qui concerne leur participation au travail dans ces secteurs.

J'attire aussi votre attention sur les leçons que l'on peut tirer de ce qui se passe en Iran et au Pakistan. Dans le cadre de mon travail, en 2003, j'ai compris que les Afghanes s'intéressaient aux mesures prises par les femmes d'autres sociétés musulmanes pour abattre les frontières entre les sexes. Elles voudraient tellement avoir la possibilité de communiquer avec les femmes de l'Iran, du Pakistan et de l'Égypte qui se sont servies de l'islam pour obtenir des droits et s'ouvrir des portes. Il serait avantageux pour nous de mobiliser ces gens. Le cas de l'Iran est particulièrement intéressant, en raison de la langue. Le dari, une des langues parlées en Afghanistan, est un dialecte dérivé du perse. Nous pourrions peut-être faire appel à des femmes membres des forces armées ou de la police, ou à d'autres femmes évoluant dans un contexte musulman pour qu'elles servent de modèles pour les Afghanes. Cela les aiderait peut-être, et cela favoriserait peut-être le recrutement. En outre, si les hommes, et en particulier ceux qui occupent les rangs supérieurs, pouvaient voir que cela se passe dans d'autres pays musulmans et que cela n'est pas contraire à l'islam, même dans les sociétés conservatrices, cela nous permettrait peut-être de gagner un peu de terrain en Afghanistan.

Le sénateur Jaffer : Vendredi dernier, en s'adressant à un groupe d'élèves du niveau secondaire de Richmond, en Colombie-Britannique, quelqu'un a dit ceci : « Oui, nous sommes divisés par la couleur ou par les frontières, mais nous sommes des humains, et nous devons nous aider les uns les autres pour avoir un meilleur environnement et une plus belle planète, d'où la violence est absente. »

Cela me fait réfléchir. J'aimerais que vous me disiez, compte tenu de l'esprit de cette déclaration, comment nous pouvons réfuter les arguments selon lesquels les valeurs de l'Islam et de l'Occident sont différentes; ces arguments partent en général du principe que ces valeurs s'excluent d'une façon ou d'une autre. Point à la ligne. Quand nous parlons de droits, on considère qu'il s'agit de valeurs occidentales. Pourtant, les droits sont universels. Comment réagissez-vous à ces considérations, sur le terrain?

Mme Farhoumand-Sims : Je m'intéresse entre autres à la mise en œuvre de la CEDEF en Afghanistan. Dans le cadre de mes recherches, j'ai découvert quelque chose d'extrêmement intéressant : le mouvement pour la création d'une convention des droits de la femme n'est pas né en Occident. Il s'est créé dans le sillage du mouvement féministe, en Asie. Certaines Afghanes ont été à l'avant-garde de ce mouvement en faveur d'une convention internationale visant à soutenir, à protéger et à promouvoir les droits des femmes. Il faut que cela se sache.

Le discours auquel nous avons affaire aujourd'hui est politisé. Les musulmans qui connaissent bien l'islam, comme les féministes musulmanes de partout dans le monde musulman, trouvent des façons d'exprimer ces valeurs occidentales, mais pourtant universelles, d'une manière adaptée à leur culture. Il serait extrêmement efficace de mobiliser ces personnes et de leur permettre d'être à l'avant-scène.

This has been one of the problems in Afghanistan. In some ways, we have not allowed for Afghan women to be in the lead and for us to be in the back supporting them. For the opponents of women's rights, it is easy then to create the perception that these are Western, imperialistic, political agendas that are coming to Afghanistan, as I said my presentation. It quiets the voices that are on the ground pushing for this. Someone asked about civil society. If we are able to invest in the creation and in the strengthening of civil society in Afghanistan, in whatever means they feel is necessary for that to happen, that will allow those voices to then become much more prominent and then disengage from this notion of Western.

Ms. Koppell: I agree with everything that has been said. I would add that there is an increasing amount of scholarship on Islamic feminism. A recent book by Isobel Coleman of the Council on Foreign Relations documented these indigenous, emerging voices within the Middle East and elsewhere on how to approach this topic.

There is also a real opportunity to let those who are local frame the issue. Three anecdotes draw this home and ought to be highlighted more in the dialogue around where Afghanistan is vis-à-vis women's rights.

First, it is important to note that in the most recent parliamentary elections there were more women running than ever. The number of women who were supported by male relatives and fully supported in their elections and actively campaigned for by men was increasing. You see elements of that transformation moving forward.

Second, when you examine the peace *jirga* that took place this past summer, the women advocated successfully for about 20 per cent of the delegates to be in the peace *jirga*. There were approximately 50 subgroups, and then the women were divided among those subgroups. What was interesting in those subgroups was the observation that moderate men were starting to push women into positions and roles of authority. They said, "If you are going to have a chair, then maybe we should have a deputy female chair." You started to see bubbling up these voices that were Afghan voices and male Afghan voices who were voices of moderation within the country.

Third, and you see this around the world in traditional societies, often you need to frame the question: What are the rights that you want for your daughter? You then begin to see emerging some very basic things that men and women alike want for their daughters in countries around the world, things like education, which we heard a lot about earlier. There are important threads and means for embedding this discussion in the discourse that is local with local voices coming to the fore.

C'est un des problèmes qui se sont posés en Afghanistan. D'une certaine façon, nous n'avons pas permis aux femmes afghanes de prendre les choses en main, en nous réservant le rôle d'appui. Pour ceux qui s'opposent aux droits des femmes, il est alors facile de faire croire que ce sont là des objectifs occidentaux, impérialistes et politiques que l'on tente d'imposer à l'Afghanistan, comme je l'ai dit dans mon exposé. Cela fait taire les personnes qui, sur place, sont en faveur de cela. Quelqu'un a posé une question au sujet de la société civile. Si nous arrivons à investir dans la création et le renforcement de la société civile en Afghanistan — en utilisant les mécanismes qui, selon les personnes concernées, sont nécessaires —, ces voix pourront beaucoup plus facilement se faire entendre et pourront dissiper cette perception selon laquelle il s'agit d'une valeur occidentale.

Mme Koppell : Je suis d'accord avec tout ce qui s'est dit. J'ajouterais qu'il y a de plus en plus de travaux de recherche sur la question du féminisme islamique. Mme Isobel Coleman, du Council on Foreign Relations, a publié récemment un livre qui documente les nouveaux mouvements autochtones naissants au Moyen-Orient et ailleurs et qui explique comment aborder cette question.

Il est également tout à fait possible de laisser les Afghans eux-mêmes cerner la question. Voici trois anecdotes qui illustrent cette réalité; il faudrait les raconter plus souvent quand on parle de la situation des droits des femmes en Afghanistan.

Premièrement, il est important de souligner que, lors des dernières élections parlementaires, les femmes candidates étaient plus nombreuses que jamais. Le nombre de femmes qui avaient l'appui complet des hommes de leur famille et de l'électorat et pour qui les hommes ont activement mené campagne a augmenté. Des éléments de cette transformation commencent à se manifester.

Deuxièmement, dans le cadre de la *jirga* sur la paix qui a eu lieu l'été dernier, les femmes ont réussi à faire en sorte qu'environ 20 p. 100 des délégués participant à la *jirga* sur la paix soient des femmes. Il y avait environ 50 sous-groupes, et les femmes ont été réparties dans ces sous-groupes. Ce qu'il a été intéressant de constater, c'est que, dans ces sous-groupes, les hommes modérés ont commencé à proposer que les femmes occupent des postes d'autorité et aient certains pouvoirs. Ils ont dit : « Si nous avons un président, nous devrions peut-être avoir une vice-présidente. » On a donc commencé à entendre des voix d'Afghans, d'hommes afghans, faisant appel à la modération au pays.

Troisièmement, comme cela se passe dans les sociétés traditionnelles du monde entier, il faut souvent poser la question de la façon suivante : quels sont les droits que vous souhaitez à votre fille? C'est alors que ressortent les choses très fondamentales que les hommes et les femmes de partout dans le monde veulent pour leurs filles, comme l'éducation, dont nous avons beaucoup entendu parler plus tôt. Il existe des pistes importantes et toutes sortes de moyens d'enchaîner ce sujet dans le discours local en donnant aux porte-parole locaux une place prépondérante.

Ms. Farhoumand-Sims: May I share a story? When I was doing the CEDAW training in Afghanistan, at one training session a woman said she was not supportive of this. I asked her why not. She said that on the radio they were saying that this convention is horrible — it promotes prostitution; it diminishes the role of motherhood; and so on. I said, “Okay. Today we will look through this in Persian, article by article. You let me know when you have a problem with this.”

We went through every single article of the convention, and my question to them was, “How does this article of CEDAW fit into your life, into Afghan society?” At the end of it, we realized that there is a lot of misinformation and that none of them felt there was anything wrong at all with the convention. If anything, they said what is wrong with this convention is that it excludes any private rights: “What about domestic violence? It is not in here.”

When we have that one-on-one conversation, when we engage individuals in that kind of thinking process, they will come to their own conclusion. You spoke about training, CEDAW and Resolution 1325: Have that available in the local language and in a way that people who cannot read and write are able to understand what the norms and the values are that these documents are trying to promote, and then ask them if it is beneficial to them, and if so, how.

The Chair: I will ask Senators Ataullahjan and Kochhar to put their questions forward, and then we will have an answer from each of our panellists.

Senator Ataullahjan: My question relates specifically to the fact that 65 per cent of Afghanistan is Pashtun. I think the Pashtun women have a tougher fight when it comes to their rights. What can we do? There seems to be a lack of political will to see that the existing laws are enforced. How do we educate these women about their rights and what they can do? There seems to be a conflict here. We talk about Islam and we talk about culture, but knowing Afghanistan very well and knowing that part of the world very well, I feel that many of the problems they have are cultural. I think they stem from the fact that there have been 30 years of war and there has been lack of schooling and education. We come back to that. We have to look at that, and I think that is the only way we move forward.

Senator Kochhar: Thank you, Ms. Koppell and Ms. Farhoumand-Sims. You have given a very enlightened presentation, and I am encouraged with your understanding of the problem. However, you must remember that it has taken 100 years in Canada and the United States to understand the values of other people. It has taken over 100 years to accept the immigration from the East and to respect those immigrants and

Mme Farhoumand-Sims : Est-ce que vous me laisseriez raconter une anecdote? Lorsque je donnais des cours de formation sur la CEDEF, en Afghanistan, une femme qui assistait à un cours a déclaré qu'elle n'était pas en faveur de cela. Je lui ai demandé pourquoi. Elle m'a expliqué avoir entendu à la radio que cette convention était horrible — qu'elle faisait la promotion de la prostitution, rabaisait le rôle des mères, et cetera. J'ai dit : « D'accord. Aujourd'hui, nous allons lire le texte de la convention en perse, article par article. Dites-moi à quel moment quelque chose vous dérange. »

Nous avons donc lu un après l'autre chacun des articles de la convention, et je leur ai posé les questions suivantes : « Comment cet article de la CEDEF se répercute-t-il sur votre vie? Quel effet a-t-il sur la société afghane? » À la fin, nous nous sommes rendu compte qu'il y avait beaucoup de désinformation, et aucun des participants n'avait l'impression que quelque chose dans cette convention clochait. Le seul commentaire négatif, c'était que la convention ne parlait pas des droits privés : « Qu'en est-il de la violence familiale? Il n'en est pas question. »

Quand nous pouvons parler en tête-à-tête avec une personne, quand nous arrivons à la faire réfléchir, elle pourra tirer ses propres conclusions. Vous avez parlé de formation, de la CEDEF et de la résolution 1325 : traduisez ces documents dans la langue du pays et dans une forme que les gens qui ne savent pas lire ou écrire pourront comprendre, pour montrer les normes et les valeurs que ces documents essaient de mettre de l'avant. Demandez-leur ensuite si c'est bon pour eux, et, le cas échéant, en quoi.

La présidente : Je vais demander aux sénateurs Ataullahjan et Kochhar de poser leurs questions, ensuite, nous laisserons nos expertes répondre chacune à son tour.

Le sénateur Ataullahjan : Ma question porte précisément sur le fait que 65 p. 100 des Afghans sont des Pachtounes. Je crois que les femmes pachtounes ont un plus dur combat à mener pour défendre leurs droits. Que pouvons-nous faire? Il ne semble pas y avoir de volonté politique de mettre en application les lois existantes. Comment pouvons-nous renseigner ces femmes au sujet de leurs droits et de ce qu'elles peuvent faire? Il me semble qu'il y a là un conflit. Nous parlons de l'islam et nous parlons de la culture, mais je connais très bien l'Afghanistan et toute cette région du monde, et je crois que bon nombre de leurs problèmes sont liés à la culture. Je crois qu'ils découlent du fait que le pays a connu 30 ans de guerre et que les gens n'ont pas eu l'occasion d'aller à l'école et de poursuivre leur éducation. Nous en sommes revenus là. Nous devons nous pencher sur la question, et je crois que c'est la seule façon pour nous de faire des progrès.

Le sénateur Kochhar : Merci, madame Koppell et madame Farhoumand-Sims. Vous nous avez présenté un exposé très informatif, et votre compréhension du problème m'encourage. Toutefois, vous ne devez pas oublier qu'il a fallu 100 ans au Canada et aux États-Unis pour comprendre les valeurs des autres peuples. Il a fallu plus de 100 ans pour accepter l'immigration en provenance de l'Orient, pour respecter ces immigrants et pour les

put them on an equal basis. When I came here in 1967, you could not get a job at the city hall in Toronto unless you were Scottish.

You cannot go to a country and make changes all of a sudden. It is a slow process.

Train the trainers. That is a bigger problem than going there and trying to train people when you do not have in-depth knowledge. There are few people like you who have a deep understanding. It should be people like you, who understand the problem, going to Afghanistan to help out. A train the trainers program should be on the top. You hit the nail on the head.

It will be education, education, education, of men, women and children, and slowly it will change their values. As I said, you cannot change overnight, but slowly you can change their values and give them equality. For example, stoning women for certain violations and lynching happened in the United States a 100 years ago or 80 years ago. There was lynching of Black people, who were not considered to have the same values as you have.

We must realize these things, and we must ensure that the people who will train in Afghanistan are trained properly before they go there.

Ms. Farhoumand-Sims: I could not agree with you more. One problem with the international engagement in Afghanistan is that the Taliban were removed and then there was this idea that we would come in and just because we are there and are throwing millions and millions of dollars at this problem, everything would be solved overnight. It has taken 30 years for this conflict to destroy the society. The social realities that we are dealing with in Afghanistan have been present for much longer than that. These problems will not be solved overnight. They must be dealt with in an incremental, progressive manner. We need clear benchmark goals; we must seek to achieve them and then build on those achievements, until we have improved. We still have many of these issues right here; for example, we have issues of domestic violence and discrimination right here in our society.

When we approach our work in that humbled way that says, "We are coming to partner with you — let us work together and solve these problems," it is much more effective.

I also could not agree with you more that we need to do a lot more training of trainers, both here and in Afghanistan. Many people who work in Afghanistan do not necessarily have the cultural sensitivity. I found it was extremely useful to have the language skills; it opened doors and allowed for relationship building, which was extremely important.

I also want to point to the issue about the Pashtun and how to support Pashtun women. One of the problems in Afghanistan is that Islam is being conflated with Pashtunwali. The codes and norms of Pashtunwali are being presented as Islamic code — "We

traiter comme des égaux. Quand je suis arrivé ici, en 1967, il fallait absolument être Écossais pour décrocher un emploi à l'hôtel de ville de Toronto.

On ne peut pas débarquer dans un pays et apporter des changements de manière radicale. C'est un processus qui prend du temps.

La formation des formateurs. C'est plus difficile que de se rendre là-bas pour essayer de former des gens quand vous n'avez pas une parfaite connaissance de la situation. Les gens qui, comme vous, possèdent ces connaissances approfondies sont rares. Il faudrait que des gens comme vous, qui comprennent le problème, aillent en Afghanistan pour donner un coup de main. Un programme de formation des formateurs devrait être une priorité. Vous avez mis le doigt dessus.

Il faudra éduquer, éduquer, éduquer, les hommes, les femmes et les enfants, et, lentement, leurs valeurs changeront. Comme je l'ai déjà dit, vous ne pouvez pas apporter des changements du jour au lendemain, mais, avec le temps, vous pouvez changer leurs valeurs et leur donner l'égalité. Par exemple, la lapidation de femmes pour certaines infractions — il y a 100 ans ou 80 ans, aux États-Unis, on lynçait des gens. On lynçait des Noirs, qui n'étaient pas considérés comme ayant les mêmes valeurs que vous.

Nous devons comprendre cela, et nous devons veiller à ce que les personnes qui font dispenser la formation en Afghanistan reçoivent une formation appropriée avant d'y aller.

Mme Farhoumand-Sims : Je suis on ne peut plus d'accord avec vous. Un des problèmes de la présence internationale en Afghanistan, c'est que les talibans ont été écartés et qu'ensuite, on pensait que, tout simplement en étant présents et en affectant des millions et des millions de dollars pour régler le problème, on pourrait le faire du jour au lendemain. Il a fallu 30 ans de conflit pour détruire la société. Les réalités sociales auxquelles nous faisons face en Afghanistan remontent à encore plus loin. Ces problèmes ne peuvent être réglés du jour au lendemain. Il faut s'y attaquer de façon progressive, petit à petit. Il faut définir très clairement les étapes; il faut franchir chaque étape et faire fond sur les progrès successifs pour en arriver à une amélioration. Nous sommes toujours aux prises avec bon nombre de ces problèmes, ici; par exemple, il y a des problèmes de violence familiale et de discrimination ici même, dans notre propre société.

Il est beaucoup plus efficace d'envisager notre travail avec humilité, en disant : « Nous venons travailler en partenariat avec vous — travaillons ensemble pour régler ces problèmes. »

Je suis également tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faut s'intéresser davantage à la formation des formateurs, à la fois ici et en Afghanistan. Un grand nombre de gens qui travaillent en Afghanistan n'ont pas nécessairement la sensibilité culturelle nécessaire. J'ai trouvé extrêmement utile de pouvoir comprendre la langue; cela m'a ouvert des portes et m'a permis de nouer des relations, et c'était extrêmement important.

J'aimerais aussi parler de la question des Pachtoune et des moyens d'aider les femmes pachtoune. L'un des problèmes, en Afghanistan, c'est que l'islam a été amalgamé avec le pashtunwali, le droit coutumier pachtoune. Les codes et les normes du

have to do this because we are Muslim” — whereas that particular code is not in Islam: it is a Pashtunwali code. I think lack of education is huge here, as is a lack of education in Islam.

I observed something extremely useful in the micro-credit program where I met various women. In addition to the money aspect of the micro-credit program, they had to come to literacy classes. Another interesting component was that they also had to attend Islamic education classes if they wanted to participate in the micro-credit program. In that education class was discussion about how to be a better Muslim woman, mother and wife. This really helped because the men did not feel threatened; they felt their wives would learn about how to be a good Muslim.

However, by engaging in that education program, the women were learning about the rights granted to them rightfully within their religion. Then they could go home and talk to their husbands about it, and their children heard it. You can imagine the ramifications this had within this small community of people.

Therefore, we need educated voices. We focused CEDAW training and on education, but we need also to have Islamic education. We do not need the very extreme interpretations that dominate the discourse in Afghanistan right now. However, Islamic education should be a part of the curriculum in schools. I can share more ideas later.

Senator Kochhar: In your opinion, what percentage of trainers could speak Pashto, the Pashtun language?

Ms. Farhoumand-Sims: Ms. Gilbert, one of the later witnesses, will be able to tell you more about that, because she is engaged in civil society with some of the training work.

The CEDAW and Resolution 1325 training I was providing in Persian was well received. I heard from people that there are not that many people who can provide that training in the Dari language. Therefore, people were being flown in to provide the training, and then they would leave.

It would be an incredibly effective tool to have a few of us who can train Afghans to understand these documents, engage with them and advocate for them and then have them continue the training in their communities.

Ms. Koppell: I welcome the two questions because they dovetail perfectly from the perspective of the Institute for Inclusive Security.

With regard to Pashtun women and other women, within the institute we really seek to build broad-based coalitions of women who come from all parts of countries and across ethnicities and religions and bring different perspectives. If they have a shared

pashtunwali assimilés au code islamique — « nous devons le faire parce que nous sommes musulmans » —, alors que ces règles particulières n'ont rien à voir avec l'islam; il s'agit de règles du pashtunwali. Je crois que le manque d'éducation est criant, ici, et que ces lacunes s'étendent à l'éducation islamique.

J'ai rencontré plusieurs femmes qui participaient à un programme de microcrédit, et j'ai remarqué quelque chose d'extrêmement utile. En plus d'aborder des aspects financiers dans le cadre de ce programme de microcrédit, les femmes devaient participer à des cours d'alphabétisation. Un autre aspect intéressant, c'est qu'elles devaient également suivre des cours sur l'islam pour participer au programme de microcrédit. C'était un cours où on expliquait aux femmes comment être une meilleure musulmane, et meilleure mère musulmane et une meilleure épouse musulmane. Ces cours ont vraiment été très utiles, car les hommes ne se sentaient pas menacés; ils considéraient que leur épouse apprendrait à être une meilleure musulmane.

Pourtant, en suivant ce programme d'éducation, les femmes se renseignaient au sujet des droits légitimes que leur conférait leur religion. Ensuite, elles retournaient chez elles et en parlaient à leur époux, et les enfants entendaient leurs discussions. Vous pouvez vous imaginer les répercussions de cela dans cette petite collectivité.

Nous avons donc besoin de porte-parole instruits. Nous avons mis l'accent sur la formation relative à la CEDEF et l'éducation, mais nous devons également faire place à l'éducation islamique. Nous n'avons pas besoin des interprétations extrêmes qui dominent le discours en Afghanistan de nos jours. Toutefois, l'éducation islamique doit faire partie du programme des écoles. Je pourrai en dire plus sur ce sujet plus tard.

Le sénateur Kochhar : À votre avis, quel pourcentage des formateurs parlent le pachto, la langue des Pachtounes?

Mme Farhoumand-Sims : Mme Gilbert, qui témoignera plus tard, pourra vous en dire plus à ce sujet, car elle collabore à des activités de formation avec des membres de la société civile.

Je donnais une formation sur la CEDEF et la résolution 1325 en persan, et c'était bien reçu. On me disait que les gens qui pouvaient donner cette formation en dari étaient rares. Il fallait donc faire venir des gens pour qu'ils donnent les cours de formation, mais ces gens ne restaient pas.

Il serait incroyablement efficace de trouver quelques personnes qui pourraient former des Afghans et leur expliquer ces documents, les aider et les soutenir, de façon qu'ils puissent ensuite poursuivre la formation dans leur collectivité.

Mme Koppell : Je suis contente, car ces deux questions s'inscrivent parfaitement dans la perspective de l'Institute for Inclusive Security.

En ce qui concerne les femmes pachtounes et les autres femmes, nous cherchons vraiment, au sein de l'institut, à mettre sur pied de larges coalitions de femmes représentant toutes les régions du pays, tous les groupes ethniques et toutes les religions, et qui

vision for advancing women’s inclusion in peace processes, then their strength comes from working across these divides.

My advice would be to build on this model of how to create these multi-ethnic coalitions that can drive forward an indigenous, relevant understanding of how to promote women’s inclusion.

The other piece of what we are doing in Afghanistan is exactly what you said, senator, which is the training of trainers. My colleagues were working just last week in Nepal with a regional training of trainers program involving women from five countries in Asia to think about how they can work as trainers and as experts to drive this agenda forward on their own. The head of our training program travelled from Nepal to Kabul to work with Afghan women to carry that forward.

At the end of the day, it combines those two components: the element of coalitions that can be mutually supporting and the training of skilled practitioners, particularly those who are actually local who can help drive the agenda forward. There are incredible resources on the ground in Afghanistan with whom Canada and everyone else can work who can help advance this in the right time frame, using the right language — both literal language and locally appropriate language — to advance this agenda. I would encourage Canada to depend strongly on those local resources within civil society and within the population.

My last comment would be that you see the payoff from these multi-ethnic groups coming through. For example, it happened when Afghanistan was crafting its new constitution and was looking to balance women’s rights and the rights of different ethnicities. The different ethnic groups and the women were the ones that forged a coalition to find protections and enshrine protections in that constitution.

I think there are threads within the society that can be seized and built on to promote the kind of organic transformation both of you are speaking about.

The Chair: Thank you both very much for being with us.

Senators, we are about to welcome Lauryn Oates. You should have in front of you a speech and fact sheets from Ms. Oates’ organization.

Lauryn Oates, Program Director, Canadian Women for Women in Afghanistan: Thank you for the opportunity to appear before you today and to share some of what I have learned in Afghanistan and my perspectives on Canada’s ongoing engagement there. I am relieved that a training mission will continue post-2011 and am hopeful that aid commitments from Canada will be sustained at least to existing levels.

peuvent apporter un point de vue différent. Si elles partagent la même vision et veulent que les femmes puissent participer au processus de paix, alors leur force leur vient du fait qu’elles ont su faire fi de leurs différences.

Mon conseil, ce serait de s’inspirer de ce modèle de mises sur pied de coalitions multiethniques qui peuvent mettre de l’avant une conception adaptée et pertinente de la façon de promouvoir l’inclusion des femmes.

L’autre volet de notre activité en Afghanistan, c’est exactement ce que vous avez dit, monsieur le sénateur, c’est la formation des formateurs. Mes collègues étaient justement au Népal, la semaine dernière, pour participer à un programme régional de formation des formateurs qui réunissait des femmes de cinq pays d’Asie. Le programme leur a permis de réfléchir à la façon dont elles peuvent, en tant que formatrices et expertes, poursuivre les activités de manière autonome. La tête dirigeante de notre programme de formation s’est rendue du Népal à Kaboul pour travailler avec des Afghanes afin qu’elles poursuivent le travail.

Au bout du compte, il faut combiner deux volets : les coalitions, qui favorisent l’entraide, et la formation de praticiens compétents, en particulier des personnes qui sont du pays et qui peuvent aider à faire avancer la cause. Il y a sur place, en Afghanistan, d’incroyables ressources avec lesquelles le Canada et tous les autres pays peuvent collaborer afin que les choses puissent se passer dans des délais acceptables, et qui peuvent utiliser la langue et le langage appropriés pour faire avancer le programme. J’encourage le Canada à s’appuyer sans réserve sur ces ressources locales de la société civile et de la population.

Je ferais un dernier commentaire. Je vous invite à prendre conscience des résultats qu’obtiennent ces groupes multiethniques. Par exemple, songeons à l’époque où l’Afghanistan rédigeait sa nouvelle constitution et cherchait à équilibrer les droits des femmes et les droits des différents groupes ethniques. Ce sont ces divers groupes ethniques qui, avec les femmes, ont formé une coalition afin de recenser les mesures de protection à prévoir et de faire inscrire ces mesures de protection dans la constitution.

Je crois qu’il existe dans la société des possibilités que vous devriez exploiter et mettre à contribution afin de promouvoir le type de transformation naturelle dont vous avez tous deux parlé.

La présidente : Merci beaucoup, toutes les deux, de votre participation aujourd’hui.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant accueillir Lauryn Oates. Vous devriez avoir reçu le texte de son discours et des feuillets d’information fournis par l’organisme que Mme Oates représente.

Lauryn Oates, directrice des programmes, Canadian Women for Women in Afghanistan : Merci de me donner la possibilité de vous présenter un exposé sur certaines choses que j’ai apprises en Afghanistan et de vous donner mon point de vue sur la poursuite de l’engagement du Canada dans ce pays. Je suis soulagée d’apprendre que la mission de formation continuera après 2011, et j’espère que l’aide que le Canada s’est engagé à offrir sera maintenue au moins au niveau actuel.

I have closely followed the story of Afghan women and girls since 1996, when the Taliban first took over there. Over the last decade of my involvement in gender and development work in Afghanistan, and some 20 visits to the country, I have learned a few lessons I would like to share with you that I think will be relevant.

The first is that the path to women's empowerment is through social development, even what we might think of as traditional areas of social development. The first of these is education, and next is economic development. Programs and projects that have broadly defined goals of gender equality or vaguely articulated strategies such as awareness raising on gender, gender mainstreaming or workshops promoting women's rights will not go far when still three quarters of the country's women cannot read or write. One must first start with the basics, and that is literacy.

Literacy has to be the foundation for building a society where women can be empowered. Afghan women often use blindness as a metaphor for illiteracy. It is crippling, silencing and keeps women out of public life. Eradicating illiteracy is the most radically empowering change that can take place towards promoting women's rights, but supporting literacy projects is gender equality programming in disguise. Literacy initiatives are generally received passively by conservative forces in the country, for instance, as opposed to projects with titles that include the words "women's rights" or "gender."

Strengthening basic education for men and women is a way of tricking people into recognizing women's potential without calling it "women's rights," which can immediately alienate some religious leaders and the many closed-minded, uneducated men that the average Afghan woman contends with in her daily life.

In the teacher-training program we run, we have finished, with CIDA's help, graduating over 1,500 teachers in the last two years. In the program, our science education specialist, Marianne O'Grady, is a scientist who helps us focus on the science training of our teachers. She was once demonstrating an anatomy model of the human brain to some male teachers in a remote area, and after she put the model away, one of the male teachers said, "Now can you show us the female brain?" Marianne explained that men and women have the same size brains, and the men were shocked. One of the men exclaimed with horror that he would never again hit his wife on the neck because now he knows it is close to her cerebellum and can cause damage.

J'ai suivi de très près l'histoire des femmes et des filles afghanes depuis 1996, date à laquelle les talibans sont d'abord arrivés au pouvoir. Au cours des dix dernières années, je me suis occupée de la question de l'égalité des sexes et du développement en Afghanistan, et j'ai fait une vingtaine de séjours dans le pays. J'ai tiré de ce travail quelques leçons qui, à mon avis, sont pertinentes, et que j'aimerais vous exposer.

La première leçon, c'est qu'il faut comprendre que c'est le développement social, même à l'égard de ce que nous considérons comme des aspects classiques du développement social, qui permettra aux femmes d'atteindre l'autonomie. Le premier, c'est l'éducation, le second, le développement économique. Les programmes et les projets qui proposent des objectifs généraux touchant l'égalité des sexes ou des stratégies vaguement structurées — par exemple la sensibilisation sur l'égalité des sexes, l'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes ou les ateliers de promotion des droits des femmes — ne pourront pas accomplir grand-chose quand les trois quarts des femmes du pays ne savent toujours ni lire ni écrire. Il faut commencer à la base, et la base, c'est l'alphabétisation.

L'alphabétisation doit être le fondement d'une société où les femmes pourront être autonomes. Les Afghanes utilisent la cécité comme métaphore pour l'analphabétisme. C'est un handicap qui paralyse les femmes, les confine au silence et les écarte de la vie publique. L'éradication de l'analphabétisme, c'est le changement le plus radical en faveur de l'autonomisation que l'on puisse mettre à profit pour promouvoir les droits des femmes, mais les projets d'alphabétisation que nous soutenons sont une forme déguisée des programmes sur l'égalité des sexes. Les initiatives d'alphabétisation sont en général acceptées passivement par les forces conservatrices du pays, contrairement aux projets dont le titre comprend les mots « droits des femmes » ou « égalité entre les sexes ».

Offrir une bonne éducation de base aux hommes et aux femmes, c'est un moyen détourné d'amener les gens à reconnaître le potentiel des femmes sans parler des « droits des femmes », expression qui refroidit immédiatement certains chefs religieux et bon nombre des hommes étroits d'esprit et sans éducation que la femme afghane moyenne doit affronter au quotidien.

Au cours des deux dernières années, nous avons décerné un diplôme à plus de 1 500 professeurs, dans le cadre du programme de formation des enseignants que nous exécutons avec l'aide de l'ACDI. La spécialiste de l'enseignement des sciences de ce programme, Marianne O'Grady, est une scientifique qui nous aide à ne pas perdre de vue la formation scientifique de nos professeurs. Un jour, elle a utilisé un modèle anatomique du cerveau humain pour faire une démonstration devant des professeurs — des hommes — vivant dans une région éloignée. Après qu'elle a rangé le modèle, un des professeurs lui a demandé de leur montrer un cerveau de femme. Marianne a expliqué que le cerveau des hommes et des femmes avait les mêmes dimensions, et les hommes ont été plutôt surpris. L'un des hommes s'est exclamé, horrifié, qu'il ne frapperait plus jamais son épouse sur le cou, car il savait maintenant que son cervelet était tout proche et qu'il risquait de l'endommager.

Science education can be fundamentally about women's rights education without seeming combative.

The greatest investment that can be made in women's rights is for Canada to take a robust role in investing in education development in Afghanistan. That would include using its trusted position to reduce incapacity and corruption in the Afghan Ministry of Education, which impacts its ability to deliver services, and to address some of the most painfully slow areas of progress, such as textbook production and distribution; training teachers; resourcing schools with science labs and books; supporting book development and children's literature, of which there is almost none in Afghanistan; and expanding secondary education.

Enrolment spiked in 2002, when schools first reopened. The kids who were in Grade 1 in 2002 are coming through the system like a huge wave, and they are about in Grade 8 right now. If there are not more secondary schools, colleges and university places for them, that is a potentially huge destabilizing factor as they make their way through the grades.

As an overall approach, investing in human capital will pay the greatest dividends, whether that is training civil servants, nurses and teachers or strengthening secondary education or building vocational centres. Orienting aid towards people instead of building roads, infrastructure or buildings will mean the people you invest in can later build those roads and infrastructure themselves. It is more cost-effective in the long run, and it is not only an aid and development contribution but also a contribution to security over the long run. Quality education is closely linked to peace, and there is an abundance of scholarly literature that proves that, as well as our own experience in Afghanistan.

Men also have to be included as beneficiaries and stakeholders in women's rights, and I hope you have heard that from other witnesses. When we opened a literacy class in a rural area in Kabul province a couple of years ago, the women started going to the class. The men petitioned us for their own literacy class. We decided to experiment a bit, and we went ahead and funded the literacy teachers' salary for the men, and it quickly showed us that this is supportive of women's rights because the men did not feel they were being excluded. They were getting something, too, and literate, educated men are good for women's rights. Excluding men will breed distrust on the part of men. The men and boys have to change their behaviours and attitudes just as much as the women do for social transformation to occur. Please do advocate for men's inclusion in any kind of gender programming.

L'enseignement des sciences peut toucher fondamentalement les droits des femmes, sans trop insister.

S'il veut investir dans les droits des femmes, le Canada ne pourrait faire mieux que d'investir dans le développement de l'éducation en Afghanistan. Il pourrait se servir de sa position de confiance pour réduire l'incapacité et la corruption au sein du ministère afghan de l'Éducation, phénomènes qui l'empêchent de bien offrir des services. Il pourrait aussi faire bouger les choses à l'égard de domaines où les progrès sont péniblement lents, par exemple la production et la distribution de manuels et la formation des professeurs; il pourrait également fournir aux écoles des livres et des laboratoires de sciences, soutenir la production de livres et la littérature pour enfants, quasi inexistante en Afghanistan, et améliorer les programmes d'éducation de niveau secondaire.

Le nombre des inscriptions a connu une poussée soudaine en 2002, lorsque les écoles ont rouvert leurs portes. Les enfants qui ont commencé la première année en 2002, et qui doivent être en huitième année à l'heure actuelle, passent dans le système comme une énorme vague. S'il n'y a pas davantage d'écoles secondaires, de collèges et d'universités capables de les accueillir, la déstabilisation pourrait être monumentale d'année en année.

L'approche générale qui consiste à investir dans le capital humain produira les meilleurs résultats, qu'il s'agisse de former des fonctionnaires, des infirmières et des enseignants, d'améliorer l'éducation secondaire ou de construire des centres de formation professionnelle. Si l'aide est axée sur les gens plutôt que sur la construction de routes, d'infrastructures ou de bâtiments, on fait en sorte que les personnes qui ont bénéficié de l'investissement pourront, plus tard, construire elles-mêmes ces routes et ces infrastructures. C'est plus rentable à long terme et, en plus de contribuer au développement, on contribue également au bout du compte à la sécurité. Il y a un lien étroit entre une éducation de qualité et la paix, et de nombreuses études le prouvent, comme le prouve également notre propre expérience en Afghanistan.

Il faut que les hommes participent au dossier des droits des femmes, à titre de bénéficiaires et d'intervenants, et j'espère que d'autres témoins vous l'ont aussi dit. Quand nous avons ouvert une classe d'alphabétisation dans une région rurale de la province de Kaboul, il y a quelques années, les femmes ont commencé à assister aux cours. Les hommes nous ont demandé une classe d'alphabétisation pour eux-mêmes. Nous avons décidé de tenter l'expérience, et nous avons décidé de financer le salaire d'un professeur d'alphabétisation pour les hommes. Nous avons rapidement vu que la décision jouait en faveur des droits des femmes, car les hommes n'avaient pas le sentiment d'être exclus. Ils faisaient quelque chose, eux aussi, et des hommes alphabétisés et instruits, c'est une bonne chose pour les droits des femmes. Si on exclut les hommes, on suscite leur méfiance. Si l'on veut que la société se transforme, il faut que les hommes et les garçons changent de comportement et d'attitude, de la même façon que les femmes doivent le faire. S'il vous plaît, insistez pour inclure les hommes dans tout programme qui porte sur l'égalité entre les sexes.

On this point, I hope Canada will put literacy at the front and centre of its Afghan police and army training efforts because literacy is a very important part of police professionalization. If you look on the streets in the Kabul, you know which policemen are literate and which are not literate, not only because they have badges if they have been through the literacy training, but also because they carry themselves differently. They take themselves seriously, and only a policeman who takes himself seriously will take seriously the case of a woman, for example, who is coming to the police station with a domestic violence problem. That is an important part in addition to just the practicalities of police work needing to have literate officers.

You have probably also heard that, along with the Afghan government, the NGO sector in Afghanistan suffers from its fair share of corruption. That is in part true, though I would urge you to avoid making generalizations. To counter corruption in the NGO sector, invest in capacity building for accountability both in the Afghan government and in international and national NGOs and innovate in the development of stronger accountability mechanisms that produce cost efficiency, transparency and results. Of course, avoid any more heaviness to the bureaucratic procedures that we small organizations go through in applying for funds.

Rather than having people who are moved from file to file and country to country all the time, hire Canadian civil servants both in the field and in government agencies here to work on the Afghanistan file who truly know the country and the region, because then they can become familiar with the common corrupt practices, be able to better identify them and put in place safeguards.

Accountability for results can also be achieved through aid delivery mechanisms that allow for small projects to be supported by Canadian dollars. I know that is hard. CIDA does not want to fund 500 projects of \$10,000 or \$50,000 or \$20,000 each. It is administratively complicated. I think there can be mechanisms that allow for this to happen, because in my years of watching both stunning success stories in development and shocking failures, the one pattern I can see emerging clearly is that small is beautiful, and sometimes the most impact can be achieved by a project that has a budget of less than \$50,000. I have seen projects that are similar of more than \$1 million in which too much gets lost along the way. It is hard to control the outcomes.

Have mechanisms in place that allow for small, grassroots, volunteer-driven projects to access small amounts of funding rather than always having to go in for the huge multi-million-dollar contracts.

À ce sujet, j'espère que le Canada va mettre l'alphabétisation à l'avant-plan de ses programmes de formation des forces de police et des forces armées afghanes, car l'alphabétisation est un aspect très important du professionnalisme au sein des services de police. Quand on se promène dans les rues de Kaboul, on sait tout de suite quels policiers sont analphabètes et quels policiers ne le sont pas; ceux qui ont suivi une formation en alphabétisation portent un badge, mais en outre, ils ne se tiennent pas de la même façon. Ils se prennent au sérieux, et seul un policier qui se prend au sérieux prendra au sérieux le cas d'une femme qui, par exemple, se présente au poste de police pour un problème de violence familiale. C'est un aspect important qui s'ajoute aux éléments opérationnels du travail de policiers qui exigent une certaine instruction.

Vous avez probablement également entendu dire que, outre le gouvernement, le secteur des ONG de l'Afghanistan est touché en bonne part par la corruption. C'est vrai, en partie, mais je vous demande instamment de ne pas généraliser. Pour contrer la corruption dans le secteur des ONG, il faut investir dans le renforcement des compétences en matière de responsabilisation, tant au sein du gouvernement afghan qu'au sein des ONG nationales et internationales, et il faut innover afin de mettre en place des mécanismes de responsabilisation plus rigoureux qui seront rentables et transparents et qui produiront des résultats. Évidemment, il faut éviter d'alourdir encore l'administration et de multiplier les procédures auxquelles nous, les petits organismes, devons nous soumettre pour obtenir des fonds.

Plutôt que de demander à des gens de passer d'un dossier à un autre et d'un pays à un autre, il faudrait embaucher des fonctionnaires canadiens — qui travaillent déjà sur le terrain ou dans des organismes gouvernementaux ici — qui connaissent réellement le pays et la région, et les chargés du dossier de l'Afghanistan; ils pourront ainsi arriver à connaître les formes de corruption les plus courantes, à les cerner plus facilement et à mettre en place des mesures de protection.

La responsabilisation à l'égard des résultats peut également passer par des mécanismes de distribution de l'aide grâce auxquels les dollars du Canada soutiennent de petits projets. Je sais que cela est difficile. L'ACDI ne veut pas financer 500 projets de 10 000 \$, 50 000 \$ ou 20 000 \$ chacun. Sur le plan administratif, c'est compliqué. Je crois que l'on peut trouver des mécanismes qui permettraient que cela se passe ainsi, car, au fil des ans, j'ai vu à la fois d'extraordinaires histoires de réussite — dans le domaine du développement — et des échecs cuisants, et j'ai constaté que, le plus souvent, ce sont les petits projets qui réussissent le mieux, et qu'un projet qui est doté par exemple d'un budget de moins de 50 000 \$ entraînera les plus grandes répercussions. J'ai vu des projets de même type, dotés d'un budget de plus de un million de dollars, mais une trop grande part de cet argent disparaît pendant le processus. Il est difficile de contrôler les résultats.

Il faudrait mettre en place des mécanismes grâce auxquels de petits projets communautaires, exécutés par des bénévoles, pourraient obtenir de petites sommes au lieu de toujours chercher les énormes marchés de plusieurs millions de dollars.

Finally, Canadian investments in democracy in Afghanistan will help entrench women's rights. Canada has built up a lot of expertise and experience over the years that would allow it to make a solid contribution both to the technical assistance needed to build a democratic system, such as in elections, and to helping to build a democratic culture through information production and civics education, and this is fundamentally linked to gender equality.

I will leave my remarks there, and I look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much. I will start off with the last point you made about small is beautiful. In the maternal health area at least, CIDA has gone to open and competitive bids. If small is beautiful, my experience is that it is difficult for smaller agencies even to get into the action because they do not have the staff, the resources and so on. What is your experience?

Ms. Oates: Definitely. We see calls for proposals coming out. There is an American one for women's rights that was over \$100 million. Rather than celebrating that, I thought, how much of that will be lost? It opens the way for layers and layers of subcontracting. By the time it trickles down, there is not much left. These huge projects are unwieldy. It is hard enough to manage a \$500,000 project and all of the activities, measuring outcomes, et cetera.

A small amount of money can usually have a quick impact for a need that has emerged suddenly, requiring a quick response and having a fairly simple solution, but organizations are then urged to bulk it up before they apply for funding. Then they have to wait six months anyway to hear back, and they have missed their opportunity.

There are ways in the model of funds where small grants could be given out to smaller organizations. For example, officers in CIDA have X number of projects to oversee. For the most part, I cannot think of many examples of anything less than \$75,000 that has been given by the Canadian government.

The Chair: Are you aware of any countries that do a mix and match, have the larger competitive bids and smaller pools of money for smaller organizations, with a less rigorous test?

Ms. Oates: Many embassies have funds. Canada has the Responsive Fund for the Advancement of Women, which is closed now, and the Kandahar Local Initiatives Program, which is also closed. Those were good models. The response time is quicker. You can apply for \$50,000 or \$75,000. However, it is a

Enfin, les investissements canadiens dans la démocratie en Afghanistan aideront à établir fermement les droits des femmes. Le Canada a acquis au fil des ans beaucoup d'expertise et d'expérience, et cela devrait lui permettre d'apporter une contribution valable, à la fois en fournissant l'aide technique nécessaire à la mise en place d'un système démocratique — par exemple dans le cadre des élections — et en favorisant l'émergence d'une culture de la démocratie par le truchement de l'information et de l'éducation civique, et tout cela est fondamentalement lié à l'égalité entre les sexes.

Je vais terminer ici mon exposé, et je répondrai avec plaisir à vos questions.

La présidente : Merci beaucoup. Je vais commencer en revenant au dernier commentaire que vous avez fait, au sujet des petits projets qui donnent les meilleurs résultats. Dans le domaine de la santé maternelle, l'ACDI a décidé de fonctionner par appel d'offres. Je sais par expérience qu'il est difficile pour les petits organismes, ceux qui proposent ces bons petits projets, de faire quoi que ce soit, car ils n'ont pas le personnel, les ressources, et tout le reste. Est-ce que vous avez constaté la même chose?

Mme Oates : Assurément. Nous surveillons les appels d'offres qui sont lancés. Les États-Unis ont lancé un appel d'offres pour un projet relatif aux droits des femmes dont la valeur dépasse les 100 millions de dollars. Plutôt que de me réjouir, je me suis demandé quelle proportion de ce budget allait se perdre? Ce projet ouvre la voie à la création de multiples paliers de sous-traitance. Au bout de la chaîne, il ne reste plus grand-chose. Les grands projets de ce type sont trop compliqués. Il est déjà assez difficile de gérer un projet de 500 000 \$, de superviser toutes les activités, de mesurer les résultats, et cetera.

En général, avec une petite somme d'argent, on peut répondre rapidement à un besoin qui s'est soudainement présenté, qui exige une intervention rapide et pour lequel il existe une solution assez simple. Mais on demande aux organismes de se regrouper afin de présenter une demande de financement. De toute façon, ils devront attendre six mois avant de recevoir une réponse, et il sera déjà trop tard pour eux.

Il existe des façons d'utiliser le modèle de financement de façon à pouvoir accorder de petites subventions à de petits organismes. Par exemple, les agents de l'ACDI ont un nombre X de projets à superviser. Dans la plupart des cas, si je ne me trompe pas, le gouvernement canadien donne peu souvent des subventions de moins de 75 000 \$.

La présidente : Connaissez-vous des pays qui proposent un choix de mécanismes, qui lancent des appels d'offres pour des projets importants et qui ont aussi des sources de financement plus réduites à l'intention des petits organismes, et dont les critères sont moins rigoureux?

Mme Oates : De nombreuses ambassades disposent de fonds. Le Canada a créé le Fonds de soutien pour l'avancement des femmes, qui est maintenant terminé, et le Programme d'initiatives locales au Kandahar, qui a aussi pris fin. C'étaient de bons modèles. Le délai de réponse était plus court. On pouvait

limited amount of money overall, and it disappears quickly. It has been poorly advertised. You have to be in the know to find out about these.

Small projects, such as Women for Hope, which has reached tens of thousands of women through economic development programming, are run by volunteers, and they are so busy just running those programs that they cannot sit down and fill anything out. When I do a CIDA proposal, I set aside three weeks and have a team of five or six people involved in working on it. It is quite a burden, really.

Maybe we could scale up some of those fund models that embassies have and integrate them more, with wider programming.

Senator Jaffer: It is good to have you here from my province. Welcome. It is not often we get someone from our province.

I know you have been working on women's issues for a long time. You spoke about education and literacy and encouraging women to go to school. I know of your work. In a recent interview you were discussing work with women in Afghanistan. You said to the *Calgary Herald* that cultural relativism is a dangerous thing. It is used constantly as an excuse not to extend the same rights to others that we enjoy. You continued on to say that Afghan women will be the first to tell you that denying their daughters the right to go to school is not cultural; it is about controlling women, about power.

Can you elaborate on that statement? You have given us a good background on literacy. How do we first get the girls to the school?

Ms. Oates: To go back further, first we have to get the Canadian public onside with recognizing not only the need for education and the role of education in peace building and in advancing women's rights but also the demand for education in Afghanistan. In the last 14 years that I have been doing this, the chasm between the Afghanistan I know and the Afghanistan that is portrayed in the Canadian media could not be wider. There is a perception in Canada that Afghans are all like Taliban, that they do not want education and that we are imposing our world view on them, and it is neo-colonialism and this kind of thing. Every time I have written an article in the mainstream media advocating more support to education, I get a barrage of emails from ordinary Canadians saying, "It is Western education; we should not impose it."

It is important for Canadians, through the government, through independent organizations and through the media, to hear first-hand what I hear. When I go into one of our teacher-training programs, over and over again they ask for more chemistry and physics training, for laboratory materials. They

demand des sommes de 50 000 ou de 75 000 \$. Dans l'ensemble, cependant, c'était un fonds limité, et il était rapidement épuisé. La promotion était médiocre. Il fallait être bien averti pour en connaître l'existence.

Les petits projets, par exemple ceux que réalise l'organisme Women for Hope, qui a aidé des centaines de milliers de femmes grâce à des programmes de développement économique, sont dirigés par des bénévoles, et ils sont si occupés à mener les programmes qu'ils n'ont pas le temps de s'asseoir pour remplir des formulaires. Pour répondre à une demande de propositions de l'ACDI, j'ai besoin de trois semaines et d'une équipe de cinq ou six personnes. C'est en réalité une lourde tâche.

Nous pourrions peut-être adapter le modèle de financement des ambassades et les intégrer davantage en offrant des programmes plus diversifiés.

Le sénateur Jaffer : C'est agréable de recevoir quelqu'un qui vient de ma province. Bienvenue. Nous n'avons pas souvent des témoins de notre province.

Je sais que vous travaillez depuis longtemps sur des dossiers qui concernent les femmes. Vous avez parlé d'éducation, d'alphabétisation, du fait qu'il fallait encourager les femmes à aller à l'école. Je connais votre travail. Vous avez récemment donné une entrevue où il a été question de votre travail auprès des femmes en Afghanistan. Vous avez dit dans le *Calgary Herald* que le relativisme culturel était dangereux. On s'en sert couramment comme excuse pour ne pas donner aux autres les droits dont nous avons la jouissance. Vous aviez ajouté que les Afghanes étaient les premières à dire que ce n'est pas la culture qui prive les filles de leur droit de fréquenter l'école; c'est le fait que l'on contrôle les femmes, que l'on exerce sur elles un pouvoir.

Pourriez-vous en dire plus sur ce sujet? Vous nous avez donné un bon aperçu touchant l'alphabétisation. Comment pouvons-nous faire en sorte que les filles aillent à l'école?

Mme Oates : Avant toute chose, nous devons amener le public canadien à comprendre non seulement que l'éducation est nécessaire et qu'elle a un rôle à jouer dans le processus de consolidation de la paix et dans l'avancement des droits des femmes, mais aussi que l'éducation est en demande en Afghanistan. Cela fait 14 ans que je fais ce travail, et j'ai constaté que l'écart entre l'Afghanistan que je connais et l'Afghanistan présenté par les médias canadiens n'a jamais été si grand. On pense au Canada que les Afghans sont tous comme des talibans, qu'ils ne veulent pas d'écoles et que nous leur imposons notre façon de voir le monde, qu'il s'agit de néo-colonialisme, et des choses comme ça. Chaque fois que j'écris un article pour les grands médias afin de demander que l'on soutienne mieux l'éducation, je reçois une tonne de courriels de Canadiens ordinaires qui disent : « Il s'agit d'une éducation occidentale; nous ne devrions pas l'imposer. »

Il est important que les Canadiens, par le truchement de leur gouvernement, d'organismes indépendants et des médias, puissent obtenir comme moi des renseignements de première main. Chaque fois que je vais dans une classe de formation des professeurs, on me demande davantage de formation en chimie et en physique et

want science. They know science education is real education. It is belittling to Afghans to suggest that that is not indigenous to them. That is what they are asking for.

Canadians can come on board with this, but there is work to be done up front in changing perceptions. There is what I call education obsession in Afghanistan, where all Afghans are concerned, first and foremost, before anything else, with their own education or the education of their children. There is a thirst for that. Meeting that need can go a long way in building trust with the Afghans and showing them we are responding to their needs. However, we also have to do a better job of demonstrating to the Canadian public that that is a demand there and a good role for Canada, not only in development but in peace building. It is a security strategy as well, because you are cutting off the very people that the Taliban recruit when they go to *madrassas* or refugee camps. They take people who are largely uneducated, poor and unemployed, who become suicide bombers and killers.

Senator Jaffer: You have had a lot of experience in the region. In your view, what are the biggest obstacles in recognizing and advancing women’s rights, universal rights? Here we have had some people present Muslim values and Western values. You speak with such passion — and I agree with you — that Afghan people want education. Thirty years ago they did have education. They did have professionals. It is just because there has been a conflict, unfortunately, that they have been robbed of education. How to you deal with that?

Ms. Oates: It sounds cliché, but we respond to their needs as they voice them and work in as organic a fashion as possible. I mentioned the community library where we had a literacy class for the women; the men then came forward and said they would like a literacy class as well. Within about a year of that literacy class’s operating and the library’s opening, the literacy rate for women had gone from zero way up; it skyrocketed in 12 months. Word was getting around that valley. Another village sent a delegation to this village to say, “We have heard what has happened here. How can we get a library and a literacy class too?” We fundraised and came up with a salary for a literacy teacher and a small mobile library for them. About two months ago, a third village came to us and said, “We want one, too.” We respond like that to the needs that they voice. When we opened that particular library, the local volunteer who runs it spent part of the budget on books to buy a huge set of very prestigious Islamic books. When I saw them, I asked, “What are you doing? We need material for beginner readers.” He said, “Just wait.” He invited all the mullahs in the area to come, and when they spotted the books on the shelf they were impressed and were praising him. The next thing we knew, in the Friday mosque sermon, the mullahs were telling people that only good Muslims will go to the village library: “It is your obligation to go and seek knowledge in the library. The library is a good place for Muslims.”

davantage de matériel de laboratoire. Ces gens veulent de la science, ils savent qu’une éducation scientifique, c’est une véritable éducation. C’est insultant pour les Afghans d’entendre dire que la science leur est étrangère. Ils n’arrêtent pas d’en demander.

On pourra convaincre les Canadiens, mais il faut d’abord s’efforcer de faire changer les perceptions. Il existe en Afghanistan ce que j’appelle une obsession pour l’éducation; tous les Afghans se préoccupent, d’abord et avant tout, par-dessus tout, de leur éducation ou de celle de leurs enfants. Ils ont soif d’apprendre. Si l’on répond à ce besoin, on aura beaucoup fait pour gagner la confiance des Afghans en leur montrant que nous tenons compte de leurs besoins. Cependant, nous devons également chercher à montrer de façon plus efficace au public canadien qu’il existe une demande et que le Canada a là un rôle à jouer, non seulement pour le développement, mais pour le rétablissement de la paix. Il s’agit également d’une stratégie en matière de sécurité, car vous ciblez justement les gens que les talibans recrutent dans les médersas et les camps de réfugiés. Les talibans approchent surtout des gens qui ne sont pas instruits, qui sont pauvres et sans emploi, et ils en font des kamikazes et des tueurs.

Le sénateur Jaffer : Vous avez acquis une grande expérience dans la région. À votre avis, quels sont les principaux obstacles à la reconnaissance et à l’avancement des droits des femmes et des droits universels? Nous avons entendu ici des gens qui ont parlé des valeurs de l’islam et des valeurs de l’Occident. Vous avez expliqué avec une telle passion — et je suis d’accord avec vous — que les Afghans veulent des écoles. Il y a 30 ans, ils pouvaient étudier. Ils pouvaient devenir des professionnels. C’est malheureusement tout simplement en raison de la guerre qu’ils ont été privés d’éducation. Comment réagissez-vous à cela?

Mme Oates : Cela semble être un cliché, mais nous répondons à leurs besoins à mesure qu’ils les expriment et travaillons de la manière la plus organique possible. J’ai mentionné la bibliothèque communautaire où nous avons un cours de lecture et d’écriture pour les femmes; les hommes sont alors venus et ont dit qu’ils aimeraient, eux aussi, un cours de lecture et d’écriture. Environ un an après le début du cours de lecture et d’écriture et l’ouverture de la bibliothèque, le taux d’alphabétisation des femmes, qui avait été de zéro, était monté en flèche; en 12 mois, il y a eu une hausse spectaculaire. Le cours faisait parler de lui dans toute la vallée. Un autre village a envoyé une délégation pour dire : « Nous avons entendu parler de ce qui se passe ici. Comment pouvons-nous, nous aussi, obtenir une bibliothèque et un cours de lecture et d’écriture? » Nous avons fait une campagne de financement et avons collecté les fonds nécessaires pour payer le salaire d’un professeur de lecture et d’écriture et pour mettre sur pied une petite bibliothèque mobile pour ce village. Il y a environ deux mois, les habitants d’un troisième village sont venus nous voir et nous ont dit : « Nous en voulons une, nous aussi. » Nous répondons comme ça aux besoins qu’ils expriment. Lorsque nous avons ouvert cette bibliothèque particulière, le bénévole local qui la dirige a dépensé une partie du budget de livres pour acheter une énorme sélection de livres islamiques très prestigieux. Lorsque je les ai vus, je lui ai demandé : « Que faites-vous? Nous avons

We worked with a knowledgeable local person who is well respected in the community, and he was able to get the religious leaders onside. We also cost-shared with them. The community provided the library space and volunteers, and we provided the books and the teachers. The community members have an investment in it. They will protect it. We have never had a security incident in any of our projects in the last decade. I think it is part of this methodology where we move in an organic way and work with the community to meet their needs.

It is all about methodology to be successful, but probably the biggest barrier is the waffling of the international community on Afghanistan. When Afghans pay close attention to the way the international community, including Canada, is talking about Afghanistan, they see a major lack of will to see this through. People are starting to think about their plan B. All those women who have been vocal, MPs and women's rights activists know they will be the first to be killed if a Taliban government comes back into power. Hundreds and thousands of other democratic, progressive, intellectual Afghans who have bought into the idea that the international community will stand by them in the long run are now seeing a wavering commitment. That makes people anxious and makes them think about saying they support the Taliban just in case, one day, they are dealing again with the Taliban government. We have to be vocal and mean that we will stick this out in the long run and will not cut and run.

Senator Ataullahjan: I liked your message that when we talk about education, we must not ignore the boys, because I think they go side by side. We are finding that in Afghanistan specifically, many women will not culturally defy their fathers or brothers. I feel that if the brothers are educated and if they have a sense of the situation, they can speak on behalf of their sisters. The story you tell about the library proved that if you have someone who is culturally sensitive and knows what he is doing, it makes the job that much easier. I like that message that you are stressing on boys' education, and boys' and girls' education must go side by side.

What part of Afghanistan have you worked in?

besoin de matériel pour les lecteurs débutants. » Il m'a dit d'attendre. Il a invité tous les mollahs de la région à venir, et lorsqu'ils ont vu les livres sur l'étagère, ils étaient impressionnés et ils l'ont félicité. Le vendredi suivant, durant leur sermon dans les mosquées, les mollahs ont dit aux gens que seulement les bons musulmans allaient fréquenter la bibliothèque du village : « C'est votre obligation d'aller enrichir vos connaissances à la bibliothèque. La bibliothèque est un bon endroit pour les musulmans. »

Nous avons travaillé avec une personne de la région qui connaissait très bien les lieux et qui était bien respectée dans la collectivité, et elle a réussi à mobiliser les chefs religieux. Nous avons également partagé les coûts avec eux. La collectivité a fourni l'espace et les bénévoles pour la bibliothèque, et nous avons fourni les livres et les enseignants. Les membres de la collectivité ont investi dans la bibliothèque. Ils la protégeront. Aucun incident lié à la sécurité n'a touché l'un de nos projets au cours de la dernière décennie. Je crois que cela est dû à la méthode que nous avons adoptée, selon laquelle nous travaillons de manière organique et de concert avec la collectivité pour répondre à ses besoins.

Le succès dépend beaucoup de la méthode utilisée, mais le plus grand obstacle est probablement le verbiage de la communauté internationale sur l'Afghanistan. Lorsque les Afghans portent une grande attention à la manière dont la communauté internationale, y compris le Canada, parle de leur pays, ils constatent un manque important de volonté de mener les projets entrepris à bonne fin. Ils commencent à penser à leur plan B. Toutes les femmes qui ont parlé haut et fort, les députées et les militantes des droits des femmes savent qu'elles seront les premières tuées si un gouvernement taliban revient au pouvoir. Des centaines et des milliers d'autres intellectuels afghans progressistes et partisans de la démocratie qui ont cru que la communauté internationale se montrerait solidaire des Afghans jusqu'au bout reconnaissent maintenant que cet engagement est vacillant. Cela rend les gens anxieux et leur fait croire qu'ils devraient peut-être dire qu'ils appuient les talibans, au cas où, un jour, ils auraient de nouveau affaire au gouvernement taliban. Nous devons nous faire entendre et nous engager à tenir le coup et à ne pas faire faux bond à nos compatriotes.

Le sénateur Ataullahjan : J'ai aimé votre message au sujet de l'éducation, lorsque vous avez dit qu'il ne faut pas faire abstraction des garçons, car je ne pense pas que l'on puisse espérer éduquer un sexe tout en faisant abstraction de l'autre. Nous constatons que, en Afghanistan, tout particulièrement, de nombreuses femmes ne défieront pas leur père ou leurs frères, pour des raisons culturelles. Je crois que si les frères sont instruits et s'ils comprennent bien la situation, ils parleront au nom de leurs sœurs. L'histoire que vous avez contée au sujet de la bibliothèque démontre qu'il est beaucoup plus facile d'atteindre ces objectifs lorsqu'on a à sa disposition une personne qui connaît la culture et qui sait ce qu'elle fait. J'apprécie le fait que vous accordiez de l'importance à l'éducation des garçons et que vous disiez que l'instruction des garçons et celle des filles vont de pair.

Dans quelle région de l'Afghanistan avez-vous travaillé?

Ms. Oates: Currently, Canadian Women for Women in Afghanistan has projects active in 10 provinces. We are in the south, the north, the northwest — but not in the Herat area — and all over the eastern and central parts of Afghanistan, so in Bamiyan and in Ghazni. We have worked everywhere over time, but currently we are in 10 different provinces. I personally have visited everywhere but Bamiyan. There are obviously huge regional variations in both areas among different ethnic groups. The north can be much more liberal, but there are pockets of liberalism in the south even.

To go back to your earlier comment on supporting and working with men and boys to advance women's rights, I am sure everyone has heard of the Afghan-Canadian Community Centre in Kandahar, ACCC, run by a guy named Ehsanullah Ehsan. He is well respected in the community, and he serves as a champion for women's access to education and for women's rights. He is able to push the limits because of his own reputation. What he has been able to do with not much money at all is revolutionary for Kandahar.

The ACCC is one of our partners. With the ACCC and our other partners, we see things happen most effectively when there is some build up of relationship building in the community before things start, for example, working with the mullahs and with *shura* members, convincing and demonstrating to the community that if women come to this literacy centre or training centre they will not become prostitutes or run off or marry someone of their choice. They have to build some credibility for themselves first. It is a slower process. It is also a good reason to work with the same partners over a long period of time because this stuff does not happen quickly.

Senator Kochhar: Your presentation was enlightening. I have three short questions. Maybe you can combine the answer to all of them.

We have a right kind of education and a wrong kind of education. How do you define the right kind of education? The Taliban established hundreds of *madrassa* where the prime objective was how to teach little kids to start hating the Western civilization or the Western culture. Is there anything equal to that for the women? *Madrassas* are normally for the boys.

Are the funds from CIDA given only to Canadians, or can the local people in Afghanistan apply for that fund under the supervision of some Western guidance? How exactly do these funds work?

Ms. Oates: I will start with that question. For the Responsive Fund for the Advancement of Women, local NGOs can apply to it. It is really for them. It is more for national Afghan NGOs. It is the same for the Kandahar Local Initiatives Program. They do apply. For example, we applied recently and were successful in an application that was in partnership with the Afghan Women's

Mme Oates : Actuellement, Canadian Women for Women in Afghanistan mène activement des projets dans dix provinces. Nous sommes dans le Sud, dans le Nord, dans le Nord-Ouest — mais pas dans la région de Hérat — et dans toutes les régions de l'Est et du Centre de l'Afghanistan, c'est-à-dire à Bamiyan et à Ghazni. Nous avons travaillé un peu partout au fil du temps, mais nous sommes actuellement dans dix provinces différentes. Personnellement, j'ai visité toutes les régions, sauf Bamiyan. Il y a évidemment des différences importantes au sein des divers groupes ethniques des deux régions. Le Nord peut être beaucoup plus libéral, mais il y a aussi des zones de libéralisme même dans le Sud.

J'aimerais revenir sur votre commentaire relatif à la nécessité d'appuyer les hommes et les garçons et de travailler avec eux pour faire progresser les droits de la femme. Je suis certaine que vous avez tous entendu parler de l'Afghan-Canadian Community Centre à Kandahar. L'ACCC, est dirigé par un gars qui s'appelle Ehsanullah Ehsan. Il est très respecté dans la collectivité et il est chef de file en ce qui concerne l'accès des femmes à l'éducation et les droits de la femme. Il peut repousser les limites grâce à sa réputation. Ce qu'il a fait à Kandahar avec peu d'argent relève du jamais vu.

L'ACCC est l'un de nos partenaires. Avec l'ACCC et nos autres partenaires, nous avons constaté que les choses se font de manière plus efficace lorsqu'on a fait un travail pour créer des relations dans la collectivité avant de commencer. Par exemple, on a travaillé avec les mollahs et avec les membres du *choura* pour convaincre la collectivité et lui démontrer que les femmes qui fréquentent le centre d'alphabétisation ou le centre de formation ne deviendront pas des prostituées et ne s'enfuiront pas pour épouser une autre personne de leur choix. Ils doivent travailler pour renforcer leur crédibilité. C'est un processus qui prend du temps. Il s'agit également d'une bonne raison de travailler pendant longtemps avec les mêmes partenaires. Ce genre de choses ne se fait pas rapidement.

Le sénateur Kochhar : Votre exposé était très informatif. J'ai trois petites questions. Peut-être pouvez-vous répondre à toutes trois en même temps.

Il y a un bon type d'éducation et mauvais type d'éducation. Comment définir le bon type d'éducation? Les talibans ont établi des centaines de *médersas* dont l'objectif principal était d'enseigner aux jeunes enfants à haïr la civilisation ou la culture occidentales. Y a-t-il un équivalent pour les femmes? Les *médersas* sont habituellement pour les garçons.

Les fonds de l'ACDI sont-ils seulement versés à des Canadiens, ou les habitants des régions de l'Afghanistan peuvent-ils demander des fonds sous une supervision occidentale? Comment ces fonds sont-ils alloués, exactement?

Mme Oates : Je commencerai par répondre à la dernière question. Les ONG locales peuvent présenter une demande au Fonds de soutien ponctuel pour l'avancement des femmes. Ce fonds leur est véritablement consacré. Il a été créé pour les ONG nationales afghanes. La même chose s'applique au Programme d'initiatives locales au Kandahar, et ces organismes présentent

Resource Centre. We are working with them. They implement, and we do some capacity building with them and some monitoring to watch the performance.

Again, those are small amounts. I do not think many national NGOs apply to the regular mechanisms, like the Afghanistan-Pakistan Task Force or the Voluntary Sector Fund, which is changing now. Some of that money will go to the Afghan government ministries, and pots of money that get divided up through the ministries.

I think the application process is beyond many Afghan NGOs, but some of them do partner with organizations like ours, or others, and would indirectly access some of those funds.

Senator Kochhar: Part of the education system has to do with the kind of written materials, books, et cetera. Is much literature and educational material available in the local language?

Ms. Oates: I am glad you asked that. Book development is a weak area that no donor that I know of has supported robustly at all so far. It is not only a practical challenge in that it is hard for us to find books to put in the libraries we are setting up but also a security issue and a political issue, because the books there generally come from Iran, so they are Farsi books, and because Dari is a dialect of Farsi, Afghans can read Iranian literature. However, that will often have a religious bent to it. The Iranians are interested in having both cultural and political influence over Afghanistan. They are doing teacher-training programs. They have built a teacher-training centre, and they publish and disseminate information on Afghanistan online and in print. In the absence of anything else, that is what people will access. Some Pashto literature will come from Pakistan, for example. The local publishing industry is weak. Supporting book development at all reading levels is a strategic way to support education and to support local writers, illustrators and authors' associations. Anything Canada does not do, Iran will gladly step in and do, such as run radio stations and teacher training. That can be quite dangerous.

To come back to the *madrassas*, I am glad you asked this as well. This is the cause of this conflict, and it has been ignored for so long — that is, the role of Pakistan and specifically Pakistan's failure to build a viable public education system, which has led to the rise of the Pakistani Taliban and the Afghan Taliban. All the Afghan Taliban are trained in and supported on Pakistani territory.

effectivement des demandes à ces programmes. Par exemple, nous avons récemment présenté une demande en partenariat avec le Centre de ressources pour Afghanes. Nous travaillons avec elles. Elles mettent des projets en œuvre, et nous faisons du renforcement de capacité avec elles et assurons une certaine surveillance du rendement.

Encore une fois, il s'agit de petits montants. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'ONG nationales qui présentent des demandes à des mécanismes réguliers, comme le Groupe de travail sur l'Afghanistan et le Pakistan ou le Fonds du secteur volontaire, qui est en voie de changement. Une partie de cet argent ira aux ministères du gouvernement afghan, et les sommes sont réparties entre eux.

Je pense que le processus de demande est trop complexe pour un bon nombre d'ONG afghanes, mais certaines d'entre elles établissent des partenariats avec des organisations comme la nôtre, ou d'autres, et pourraient avoir accès, indirectement, à certains de ces fonds.

Le sénateur Kochhar : Une grande partie du système d'éducation repose sur le matériel écrit, les livres, et cetera. Y a-t-il beaucoup de littérature et de matériel pédagogique dans la langue locale?

Mme Oates : Je suis heureuse que vous ayez posé cette question. La promotion de l'industrie du livre est une activité qu'aucun donateur n'a encore appuyée fortement, à ma connaissance. Il s'agit non seulement d'un défi pratique, puisque nous avons de la difficulté à trouver des livres pour garnir les bibliothèques que nous mettons sur pied, mais également d'un enjeu lié à la sécurité et à la politique, car les livres arrivent généralement de l'Iran. Ce sont des livres persans, et comme le dari est un dialecte persan, les Afghans peuvent lire la littérature iranienne. Toutefois, ces livres ont souvent la religion comme sujet. Les Iraniens veulent avoir une influence culturelle et politique sur l'Afghanistan. Ils ont des programmes de formation des enseignants. Ils ont construit un centre de formation des enseignants et ils publient et diffusent de l'information sur l'Afghanistan en ligne et dans des documents imprimés. En l'absence d'autres choses, c'est à cette information que les gens auront accès. Il y a de la littérature pachtoune qui arrivera du Pakistan, par exemple. L'industrie de l'édition locale est faible. Le fait d'appuyer la promotion de l'industrie du livre à tous les niveaux de lecture est un moyen stratégique d'appuyer l'éducation et de soutenir les écrivains, les illustrateurs et les groupes d'auteurs locaux. Si le Canada ne fait rien en matière de stations radio et de formation pour les enseignants, l'Iran se fera un plaisir de le faire. Cela peut être très dangereux.

Pour en revenir aux *médersas*, je suis heureuse que vous ayez aussi posé une question à ce sujet. C'est ça, la cause de ce conflit, et on en a fait abstraction pendant si longtemps — c'est-à-dire, le rôle du Pakistan et plus particulièrement son incapacité de construire un système d'éducation public viable, qui a donné lieu à la montée des talibans pakistanais et afghans. Tous les talibans afghans sont formés et soutenus en territoire pakistanais.

In the *madrassas*, the curriculum promotes an extremist, violent, religious ideology, and there is very little secular education, such as science, math, literature and history. The teachers are poorly educated themselves. Another thing that never really gets talked about is the sexual violence in the *madrassas*. Rape of boys and men is extremely prevalent.

All these things are then combined in an individual, and we have boys who have been raped and have no one to talk to about it, who are trained in the use of weapons, who are taught the West is evil, who have had an extremely imbalanced education, and who have had no contact with females at all, even their own mothers. There is a very predictable outcome: It is like a machine for churning out people who will gladly sign up for suicide missions and so on.

I do not know how much Canada can do to address this, but we could at least start to put Pakistan in the discourse and recognize Pakistan's role in perpetuating the conflict and focus on the key system, because it really starts in the *madrassas*. I have read that there are upwards of 50,000 *madrassas*. Parents will put their kids there because they cannot feed them. The *madrassas* take them in and provide room and board, and parents think they are getting a free education. Then they often end up losing their kids.

I cannot emphasize enough how much this has to do with what we are seeing happen in Afghanistan now and how it turned the conflict a couple of years ago towards a downward direction. It really must be addressed in Canadian policy.

The Chair: I would like you to say more about Pakistan and Afghanistan in relation to your last comment.

Ms. Oates: I live in a silo in that I am all Afghanistan, all the time; that is what I know best. I cannot comment too extensively on Pakistan other than that we see in Afghanistan the consequences of what happens in Pakistan. In an ideal world, when NATO conceptualized its mission years ago, there probably should have been more emphasis on Pakistan, because we are putting out fires in Afghanistan that are being started in Pakistan.

It is not just about securing the border. Putting up a border fence is just a band-aid solution. We need to address how these killers are created from kids. It is about investing in education in Pakistan and working through diplomatic channels with the Pakistani government. There is probably more of an interest on their part now in addressing these problems than there used to be since the Pakistani Taliban have come to bite them in the butt, and that is their own creation.

We have to stop tiptoeing around this issue and recognize Pakistan's responsibility in perpetuating this conflict.

Senator Ataullahjan: You must be aware that the border that separates Afghanistan and Pakistan is not recognized by many of the local people.

Dans les *médersas*, le programme d'enseignement véhicule une idéologie extrémiste, violente et religieuse, qui laisse peu de place à l'enseignement laïque, comme les sciences, la mathématique, la littérature et l'histoire. Les enseignants eux-mêmes sont très peu instruits. L'autre chose dont on parle très peu, c'est la violence sexuelle dans les *médersas*. Les viols de garçons et d'hommes sont extrêmement courants.

On se retrouve avec des garçons qui ont été violés, qui n'ont personne à qui parler, qui ont été formés à l'utilisation d'armes, qui ont appris que l'Occident est maléfique, qui ont reçu une éducation extrêmement déséquilibrée et qui ont eu peu de contacts avec des femmes ou des filles, y compris leur propre mère. L'issue est follement prévisible : c'est comme une machine à fabriquer des gens qui seront heureux de se porter volontaires pour mener à bien des opérations suicides, et cetera.

Je ne sais pas dans quelle mesure le Canada peut contribuer à régler ce problème, mais nous pourrions à tout le moins commencer par inclure le Pakistan dans le discours et par reconnaître le rôle du Pakistan, qui perpétue le conflit. Nous devons mettre l'accent sur le système qui est au centre du problème, parce que tout cela commence dans les *médersas*. J'ai lu qu'il y a plus de 50 000 *médersas*. Les parents y placent leurs enfants parce qu'ils n'ont pas d'argent pour les nourrir. Les *médersas* les accueillent, les hébergent et les nourrissent, et les parents croient qu'ils reçoivent une éducation gratuite. Ils finissent souvent par perdre leurs enfants.

J'insiste sur le fait que cela a eu des répercussions énormes sur la situation actuelle en Afghanistan et sur l'exacerbation du conflit au cours des dernières années. La politique canadienne doit absolument tenir compte de cela.

La présidente : J'aimerais que vous fournissiez plus de détails sur votre dernier commentaire au sujet du Pakistan et de l'Afghanistan.

Mme Oates : Je vis dans un enclos, car ma tête est toujours en Afghanistan; c'est ce que je connais le mieux. Je ne peux pas beaucoup parler du Pakistan. Je vois seulement les conséquences, en Afghanistan, de ce qui se passe au Pakistan. Idéalement, au moment où l'OTAN a conceptualisé sa mission il y a des années, elle aurait probablement dû mettre davantage l'accent sur le Pakistan parce que, actuellement, nous devons éteindre des feux en Afghanistan qui ont été allumés au Pakistan.

Il ne suffit pas de sécuriser la frontière. La construction d'une barrière à la frontière n'est pas une solution. Nous devons empêcher que ces enfants deviennent des tueurs. Nous devons investir dans l'éducation au Pakistan et, en empruntant des voies diplomatiques, travailler de concert avec le gouvernement pakistanais. Ils sont probablement plus prêts à régler ces problèmes maintenant, car les talibans pakistanais sont revenus les hanter, et c'est le Pakistan qui les a créés.

Il faut arrêter de tourner autour du pot et reconnaître la responsabilité du Pakistan dans la perpétuation de ce conflit.

Le sénateur Ataullahjan : Vous savez sûrement que la frontière qui sépare l'Afghanistan du Pakistan n'est pas reconnue par un bon nombre de gens de la région.

Ms. Oates: Yes.

Senator Ataullahjan: When that border was created, it separated families. It is a difficult area to control.

I was in Pakistan last week, and I think there is an initiative started by the Canadian government. I could not tell you all the facts, but it was a dialogue being held in Dubai between Pakistan and Afghanistan. I think that is something they have started.

Ms. Oates: Building on initiatives like that will be very important.

Senator Andreychuk: I want to go back to your point about building up libraries and such. Are you still into the print media? It seems that everywhere else we are doing development is looking at technologies and the penetration of phones and access to computers. Even if there is only one in a village, it brings a whole new dimension to knowledge.

That is one thing we do not hear about in Afghanistan. We hear about it in Haiti, Africa and elsewhere. What is the literacy pointed to — is it to the new technologies, or are we still looking at a traditional situation with a traditional teacher?

Ms. Oates: It is both, actually. It has been changing rapidly. Years ago, I remember opening my laptop in the middle of nowhere, somewhere in northern Afghanistan, getting a wireless signal and thinking that Afghanistan is changing.

There are about 500,000 Internet users in the country, and that number is growing. There is a great interest in Internet cafes. Afghanistan is a very young country — mostly people under the age of 30. By and large, at least in the urban areas, many of them are kind of oriented towards the outside world. They want to know what is happening in the rest of the world, and they are using the Internet to find that out. It is a very popular medium and is spreading in Afghanistan.

The issue of literature comes back to Iran. Iran manages most of the blogs registered in Farsi language, so they control the content. I know there is a group of Afghans trying to get domain names that can be registered and run from within Afghanistan, which would give them more freedom of information and more Afghan content rather than Iranian content for Farsi speakers.

In our libraries, in the teacher-training work we do and in our schools, we work all in print because teachers just do not have access to the Internet. They do not even have access to print books much of the time. Therefore, we are starting there.

However, we recognized that we could harness the Internet, especially for teachers, to try to gather what has been produced out there in educational material. Therefore, we conceptualized a

Mme Oates : Oui.

Le sénateur Ataullahjan : Lorsque cette frontière a été créée, elle a divisé des familles. Cette région est difficile à contrôler.

J'étais au Pakistan la semaine dernière et je crois que le gouvernement canadien y a mis sur pied une initiative. Je ne pourrais pas vous donner tous les détails, mais il s'agissait d'un dialogue à Dubai entre le Pakistan et l'Afghanistan. Je pense que c'est quelque chose qui a été entrepris.

Mme Oates : Il sera très important de renforcer les initiatives comme celles-là.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais revenir sur votre point relatif à la construction de bibliothèques et de choses de ce genre. Travaillez-vous toujours avec des documents imprimés? Il semble que partout ailleurs où nous faisons du travail de développement, nous mettons l'accent sur les technologies, la pénétration des téléphones et l'accès aux ordinateurs. Même s'il y a seulement un ordinateur dans un village, cela donne une toute nouvelle dimension à la connaissance.

Nous n'entendons pas parler de cela en Afghanistan. Nous en entendons parler au sujet d'Haïti, de l'Afrique et d'ailleurs. De quel type d'alphabétisation s'agit-il? Enseigne-t-on les nouvelles technologies ou s'agit-il toujours d'un enseignement traditionnel avec un enseignant traditionnel?

Mme Oates : En fait, les deux sont enseignés. Les choses changent rapidement. Il y a des années, je me souviens d'avoir ouvert mon ordinateur portable dans un trou perdu quelque part dans le Nord de l'Afghanistan et avoir obtenu une connexion. J'ai pensé que l'Afghanistan changeait.

Il y a environ 500 000 utilisateurs d'Internet dans le pays, et ce chiffre augmente sans cesse. Les gens s'intéressent beaucoup aux cybercafés. L'Afghanistan est un pays très jeune — la plupart des gens n'ont pas 30 ans. Tout compte fait, un bon nombre d'entre eux sont plutôt orientés vers le monde extérieur, du moins dans les centres urbains. Ils veulent savoir ce qui se passe dans le reste du monde et ils utilisent Internet pour le découvrir. Il s'agit d'un médium très populaire qui se propage en Afghanistan.

La question des documents disponibles nous ramène à l'Iran. L'Iran gère la plupart des blogs enregistrés en langue persane, alors il en contrôle le contenu. Je sais qu'il y a un groupe d'Afghans qui essaie d'obtenir des noms de domaines qui pourront être enregistrés et gérés de l'intérieur de l'Afghanistan, ce qui leur donnerait une plus grande liberté de l'information et permettrait la création d'un contenu afghan, plutôt que d'un contenu iranien, pour les lecteurs persans.

Dans nos bibliothèques et dans le travail de formation d'enseignants que nous faisons dans nos écoles, nous travaillons uniquement avec des documents imprimés parce que les enseignants n'ont simplement pas accès à Internet. Ils n'ont souvent même pas accès à des livres. C'est pourquoi nous commençons par ça.

Toutefois, nous reconnaissons que nous pouvons exploiter Internet, surtout pour les enseignants — pour essayer de rassembler le matériel pédagogique qui a été produit. Nous

project that is a library for teachers, Darakht-e Danesh Online Library for Educators in Afghanistan; it means "Knowledge Tree." It is a database of educational materials, such as lesson plans, curriculum materials and professional development materials for teachers.

We did not find much at all in the local languages, so we just started writing and translating it ourselves. We have about 500 resources in that library now. We are trying to find support to set up computer stations in the departments of education, which are the provincial arms of the Ministry of Education, or in the teacher-training centres where at least trainers can come and browse those resources, download and print stuff and then take it to their training with teachers. In that indirect way, teachers will begin to access some of those resources. That was the most efficient way we could think of to do that.

That is a bit of an experimental approach we will try. Even our own teacher trainers have never used a computer before. I am trying to convince them to take computer classes, but they are scared about it. It would be a step for them to go from writing to typing. However, there is much potential there, and I think it would be useful for Canada to explore sustainable ways of spreading that.

Many challenges go along with trying to introduce new technologies, including even the maintenance of hardware and trying to have some local skills so that people know what to do should the computer program break down or what have you after all the internationals have left. For now we are mainly working in print, and even that is a big challenge.

Senator Andreychuk: You made some comments about NATO that when it came in it was not clear about its mandate. It was an evolving situation; NATO was first time out of area that far out of area, so it was a learning experience, both for the United Nations and for NATO.

You say part of the problem is therefore the waffling of the international community. What are you looking for? Are you looking for a long-term military involvement or a long-term development involvement?

I say that because everyone is saying that the military is to secure the country — and when that can be is a question — in order to allow the development to continue.

What did you mean by the waffling, and what do you see as being needed to sustain some of the programs you are doing?

avons donc conceptualisé un projet qui est une bibliothèque pour les enseignants, c'est-à-dire la bibliothèque en ligne Darakht-e Danesh pour les enseignants en Afghanistan; cela veut dire « l'arbre des connaissances ». Il s'agit d'une base de données de matériel pédagogique, comme des plans de cours, de la matière et du matériel de perfectionnement professionnel pour les enseignants.

Nous n'avons pas trouvé grand-chose dans les langues locales, alors nous avons simplement commencé à écrire ce matériel et à le traduire nous-mêmes. Cette bibliothèque contient actuellement environ 500 ressources. Nous essayons de trouver un soutien pour mettre sur pied des postes informatiques dans les départements d'éducation, qui sont les branches provinciales du ministère de l'Éducation, ou dans les centres de formation des enseignants. Ainsi, à tout le moins, les formateurs pourront consulter ces ressources, télécharger et imprimer des documents et s'en servir dans leur formation pour les enseignants. De cette manière, les enseignants commenceront à avoir accès à certaines de ces ressources indirectement. C'est le moyen le plus efficace que nous avons trouvé pour accomplir cela.

C'est une approche quelque peu expérimentale que nous allons essayer. Même nos propres formateurs d'enseignants n'ont jamais utilisé d'ordinateur. J'essaie de les convaincre de suivre des cours d'informatique, mais ça leur fait peur. S'ils commençaient à utiliser un clavier plutôt que d'écrire, cela constituerait une étape énorme pour eux. Il y a toutefois beaucoup de potentiel, et je crois que le Canada gagnerait à explorer les moyens durables de propager l'utilisation des technologies.

Il y a de nombreux défis qui accompagnent l'introduction de nouvelles technologies, y compris la maintenance du matériel et la création de compétences locales pour que les gens sachent quoi faire si le programme informatique tombe en panne, par exemple, après le départ des ressortissants étrangers. Pour le moment, nous travaillons principalement avec des documents imprimés et même cela est un énorme défi.

Le sénateur Andreychuk : Vous avez fait des commentaires au sujet de l'OTAN. Vous avez dit que son mandat n'était pas clair, dès le départ. La situation était en évolution; il s'agissait des premières opérations aussi hors zone de l'OTAN, alors c'était une expérience d'apprentissage, aussi bien pour les Nations Unies que pour l'OTAN.

Vous dites que le verbiage de la communauté internationale fait partie du problème. Que recherchez-vous? Recherchez-vous une présence militaire à long terme ou des activités de développement à long terme?

Je vous le demande parce que tout le monde dit que la mission des forces armées est de sécuriser le pays — et on se demande quand cela pourra être accompli — pour permettre au développement de se poursuivre.

Que vouliez-vous dire par ce verbiage et qu'est-ce qui est nécessaire, selon vous, pour soutenir certains des programmes que vous mettez en œuvre?

As a sub-question to that, have you ever had to ask for security for your projects, or have you gone in where you have deemed it secure enough?

Ms. Oates: I think what is scaring many people is the pinning down of withdrawal dates by different NATO member countries before specific objectives have been met. We should be leaving when certain things have happened rather than by arbitrary dates.

Regarding whether it is military or development, it is certainly both. We at Canadian Women for Women in Afghanistan recognized a long time ago the importance of security provision from the international forces. At a time when many of the NGOs were kind of going over to the anti-war side, all the women we worked with were telling us that they wanted international troops there and were worried about them leaving.

Practically speaking, I know that anything other than a training mission is not possible. It seems our military is depleted and cannot handle a combat mission any longer, and the Canadian public just would not accept it. Carrying on the training mission until training objectives have been met would be useful.

We never work with the Canadian military in any formal capacity in our aid work. We do not have any security at all. I think that is helpful to us. It keeps our budgets low. We are discreet, and we can blend in more easily than if we were running around in armoured vehicles with armed guards and everything.

I visited the staff training college in Kabul where Canadian sergeants and colonels are training Afghan sergeants and colonels and lieutenants, and it was just incredible to see the camaraderie between them. It is different from what you see with the American military. They were goofing around together, kind of like any military base. They really seem to have a trust between them and to work well together. That is something Canada can really capitalize on in doing ongoing training and hopefully literacy training as well with the military.

We do rely indirectly on the security that is provided by NATO. I do not know that we would ever be able to continue doing the work that we are doing without NATO there if circumstances stay as they are.

I did want to mention briefly the topic of the militarization of aid. It is a real buzz word, and it is very fashionable to talk about that as a dangerous thing. I personally have not seen any evidence of its harm in the field, and I have seen data that supports its benefits. Many other NGOs talk about how the military cannot deliver aid, and I want to see some more concrete data on that before writing off that option altogether. I have seen them do some good things, and I am unconvinced about the dangers of the militarization of aid.

Et en tant que sous-question, j'aimerais savoir si vous avez déjà été obligés de demander de la sécurité pour vos projets ou avez-vous toujours cru que les lieux étaient suffisamment sécuritaires?

Mme Oates : Je crois que ce qui fait peur à beaucoup de gens, c'est le fait que divers pays membres de l'OTAN fixent des dates de retrait avant que leurs objectifs précis aient été atteints. Nous devrions partir après que certaines choses ont été faites, plutôt qu'à des dates arbitraires.

À l'égard de l'aspect militaire ou du développement, les deux sont, à coup sûr, importants. À Canadian Women for Women in Afghanistan, nous reconnaissons depuis longtemps l'importance de la sécurité assurée par les forces internationales. À une époque où un grand nombre d'ONG adoptaient plutôt une position antiguerre, toutes les femmes avec lesquelles nous travaillions nous disaient qu'elles souhaitaient la présence de troupes internationales et que leur départ éventuel les inquiétait.

D'un point de vue pratique, je sais que la seule chose qui est possible, pour l'instant, c'est une mission d'entraînement. Nos forces armées sont épuisées et ne peuvent plus assumer une mission de combat, et la population canadienne ne l'accepterait tout simplement pas. Il serait toutefois utile de mener à bien la mission d'entraînement jusqu'à ce que les objectifs sur ce plan aient été atteints.

Nous ne travaillons jamais officiellement avec les militaires canadiens dans notre travail d'aide humanitaire. Nous ne bénéficions d'aucun service de sécurité. Je pense que cela est à notre avantage. Nos budgets demeurent petits. Nous sommes discrets et nous pouvons nous fondre dans le paysage plus facilement que si nous nous déplaçons dans des véhicules blindés avec des gardes armés et tout le reste.

J'ai visité le collège d'état-major à Kaboul, où des sergents et des colonels canadiens forment des sergents, des colonels et des lieutenants afghans, et c'était incroyable l'esprit de camaraderie qu'il y avait entre eux. C'est très différent de ce que l'on voit avec les militaires américains. Ils plaisantaient, comme l'auraient fait les membres de n'importe quelle base militaire. Ils semblaient vraiment se faire confiance et bien travailler ensemble. C'est quelque chose dont le Canada peut vraiment tirer profit si l'entraînement se poursuit, et ce qui serait merveilleux serait d'offrir une formation en lecture et en écriture aux militaires afghans dans ce contexte.

Nous dépendons indirectement de la sécurité assurée par l'OTAN. Je ne sais pas si nous pourrions continuer de faire le travail que nous faisons si l'OTAN n'était pas là et si les circonstances demeuraient telles qu'elles sont.

Je voulais brièvement mentionner la militarisation de l'aide. C'est un mot très à la mode, et le plus souvent, on en parle comme s'il s'agissait d'une chose dangereuse. Personnellement, je n'ai pas vu de preuve de dommages que cela aurait causés sur le terrain, mais j'ai vu des données qui appuient ses avantages. De nombreuses autres ONG disent que les militaires ne peuvent pas fournir une aide, et je voudrais voir des données plus concrètes à cet égard avant de rejeter cette option. J'ai vu les militaires faire des choses incroyables et je ne suis pas convaincue des dangers de la militarisation de l'aide.

Senator Hubley: You mentioned in your presentation the number of students who returned to the schools after the Taliban in 2002 and have moved through the system and now are entering the Grade 8 level. You also caution that if there are no opportunities for continuing education, that will present a destabilizing factor, or it could. Could you elaborate on that and give us an idea of what will happen if those students complete a certain portion of their education but have nowhere to go after that?

Ms. Oates: They would potentially join the ranks of the unemployed and be vulnerable to become the disenfranchised, the kind of people who join the Taliban or who leave the country and contribute to the brain drain that Afghanistan does not need but that is happening to a certain extent now. Although many higher education institutions have been opening in the country, it is not really happening fast enough to meet the demand. I think there are 50,000 university places in the country, in all the universities combined, and at least 200,000 applicants. Many people do not get in.

There is not enough in between, besides university. There are just not enough vocational training centres. There are no community colleges. They are not called that. The Afghan Canadian Community Centre in Kandahar is operating somewhat like a community college, or at least a continuing education centre. It is a useful model that is a stepping stone between secondary school and perhaps university. Secondary schools are also needed. There are not enough of those either. The primary schools there cannot meet the number of students.

One school in our program has 9,700 students in a single school, and they go in four shifts to accommodate all of them because there is not enough space. That means all the kids are in class for only about two and a half hours a day, and the teacher is completely exhausted by the end of the day, teaching four rounds of students with over 100 kids in each class. That deteriorates the quality of the education being offered.

A lot of progress has been made in quantity, in opening schools, in training teachers, in enrolling students. Enrolment is about 7 million in primary and secondary for boys and girls, and 2.5 million of those are girls. Those numbers are really impressive if you consider the base line numbers in 2001 when there were essentially zero girls in schools and not very many boys either. Now it is time to focus on improving the quality, both of the teachers who are in service already and the teachers who are being trained. It has been happening too slowly and too uncoordinated and with too much waste over time.

We are looking at a very young country, where most of the population is under 30 years old. They all want to be in school, if they are not already. They need to be kept occupied when they graduate to prevent them from leaving or potentially joining the insurgency.

Le sénateur Hubley : Dans votre exposé, vous avez mentionné le nombre d'élèves qui sont retournés à l'école après la chute des talibans, en 2002, qui ont fait leur chemin dans le système et qui entament maintenant la huitième année. Vous dites également que, s'il n'y a pas de possibilités pour un enseignement continu, il pourrait s'agir d'un facteur déstabilisant. Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet et nous donner une idée de ce qu'il adviendra si ces élèves atteignent un certain niveau de scolarité, mais n'ont nulle part où aller après cela?

Mme Oates : Ils se joindront aux nombreux autres chômeurs et pourraient être privés de leurs droits, devenir des talibans ou quitter le pays et contribuer à l'exode des cerveaux qui a déjà commencé en Afghanistan et dont le pays n'a vraiment pas besoin. Même si de nombreux établissements d'enseignement postsecondaires ont ouvert leurs portes dans le pays, cela ne se fait pas assez vite pour répondre à la demande. Je crois qu'il y a 50 000 places dans toutes les universités du pays, et au moins 200 000 candidats. Un grand nombre de ces derniers ne sont pas admis.

Il n'y a pas suffisamment d'établissements d'enseignement postsecondaires qui ne sont pas des universités. Il n'y a tout simplement pas assez de centres de formation professionnelle. Il n'y a pas de collèges communautaires. Ce n'est pas le nom qu'on leur donne. L'Afghan Canadian Community Centre gère quelque chose qui ressemble à un collège communautaire ou, à tout le moins, à un centre d'apprentissage permanent. C'est un modèle utile qui peut servir de tremplin entre l'école secondaire et l'université. On compte également trop peu d'écoles secondaires. Les écoles primaires ne peuvent pas accueillir suffisamment d'élèves.

L'une des écoles dans notre programme accueille 9 700 élèves dans le même immeuble. Il y a quatre quarts de travail afin que l'on puisse accueillir tous les élèves, car il n'y a pas assez d'espace. Cela veut dire que tous les enfants sont en classe pendant environ deux heures et demie par jour, et que l'enseignant est complètement épuisé à la fin de la journée, puisqu'il a enseigné à quatre groupes de plus de 100 élèves. Cette situation nuit à la qualité de l'enseignement offert.

Il y a eu beaucoup de progrès dans la quantité d'écoles qui ont été ouvertes, dans la formation des enseignants et dans l'inscription des élèves. Il y a environ 7 millions d'élèves inscrits dans les écoles primaires et secondaires, et 2,5 millions de ces élèves sont des filles. Ces chiffres sont très impressionnants si l'on tient compte de la situation de départ, en 2001, époque à laquelle il y avait essentiellement aucune fille dans les écoles et très peu de garçons. L'heure est venue d'améliorer la qualité des enseignants qui travaillent déjà et de ceux qui sont en formation. Cela s'est fait trop lentement et de manière non coordonnée, et il y a trop de gaspillage au fil du temps.

Nous avons affaire à un pays très jeune, dont la majeure partie de la population n'a pas 30 ans. Ceux qui ne font pas déjà des études veulent aller à l'école. On doit les tenir occupés, après l'obtention de leur diplôme, pour éviter qu'ils quittent le pays ou se joignent aux forces insurgées.

Senator Hubley: Would you say the educational system and economic development are progressing at the same level, or do you feel that there are gaps that will present problems within perhaps both areas?

Ms. Oates: I think the education sector is perhaps weaker. It has not been a prominent part of the aid strategy. Certainly money has been poured into the education sector, with insufficient checks on how it has been spent, but education is not talked about as a security strategy, which I think it is. It is just one more thing in the long list of development priorities that need to be tackled, along with health, economic development, and infrastructure projects. It has not been prioritized, but it is where you will get the most bang for your buck if you are serious about it and invest heavily, both in money but more importantly in people power. Technical assistance can go very far in supporting the education ministry staff, for example, and the trainers at teachers' colleges.

Afghanistan has seen such consistent economic growth. That is an area of strength, and programs are intended to support women's access to markets and capital. The Business Council for Peace is one good example. The U.S. embassy has a small grants program and does stuff to assist women entrepreneurs. I have seen the project sites for MEDA, the Mennonite Economic Development Associates, the Canadian program which had some CIDA funding, and that has yielded good results as well. I would say it is overall a little bit better resourced than education, but also just as important to support.

The Chair: Dr. Sima Samar has an idea about a women's university outside of Kabul, maybe 1,200 students, and it would be gender-segregated so that the parents of rural women would feel freer to send their young women to university. Can you tell us what you have heard about it and what kinds of support and criticisms there are of this idea?

Ms. Oates: I have not heard about a women's university specifically.

The Chair: It is structured within a mixed university. There would be dorms for women only and classes for women only.

Ms. Oates: Do you mean a women's college within the university? Do they take different courses than the other university students?

The Chair: I think they take the same courses for a bachelor's degree, but there would be some emphasis on gender, self-esteem and things like that.

Ms. Oates: It has potential, certainly. Boarding schools are very important because the women have to be housed separately, and university education in Kabul is not very accessible to rural women, for example, because of the cultural limitations about

Le sénateur Hubley : Diriez-vous que le système d'enseignement et la croissance économique progressent de manière parallèle ou croyez-vous qu'il y a des lacunes qui pourraient créer des problèmes dans les deux domaines?

Mme Oates : Je pense que le secteur de l'enseignement est peut-être plus faible. Il n'a pas fait partie intégrante de la stratégie d'aide. On a bien sûr investi de l'argent dans le secteur de l'enseignement, sans toutefois surveiller de manière appropriée la manière dont ces sommes ont été dépensées, mais l'éducation n'est pas considérée comme une stratégie de sécurité, ce qui est pourtant le cas. Il s'agit tout simplement d'un item de plus sur la longue liste des défis prioritaires en matière de développement qu'il faut relever, tout comme la santé, la croissance économique et les projets d'infrastructure. On n'a pas accordé la priorité à l'éducation. C'est pourtant ce domaine qui peut avoir le plus de répercussions si on le prend au sérieux et si on fait des investissements importants, sur le plan monétaire, mais surtout, en ressources humaines. L'aide technique peut contribuer grandement à soutenir le personnel du ministère de l'Éducation, par exemple, et les formateurs dans les collèges d'enseignants.

L'Afghanistan a connu une croissance économique importante et constante. C'est une force, et les programmes visent à améliorer l'accès des femmes aux marchés et aux capitaux. Le Business Council for Peace en est un bon exemple. L'ambassade américaine a un petit programme de subventions et fait des choses pour aider les femmes entrepreneures. J'ai vu les emplacements des projets de MEDA, c'est-à-dire Mennonite Economic Development Associates, qui est le programme canadien qui a reçu un financement de l'ACDI et qui a donné de bons résultats. Je dirais que ce projet reçoit un peu plus de ressources que le secteur de l'enseignement, mais que c'est tout aussi important de l'appuyer.

La présidente : La Dre Sima Samar a eu l'idée de fonder une université pour femmes à l'extérieur de Kaboul pour environ 1 200 étudiantes. Cette université n'accueillerait que des femmes. Ainsi, les parents de jeunes femmes des régions rurales se sentiraient plus à l'aise d'envoyer leur fille à l'université. Pouvez-vous nous faire savoir ce que vous avez entendu à ce sujet et dans quelle mesure cette idée est appuyée et critiquée?

Mme Oates : Je n'ai pas entendu parler d'une université pour femmes, en particulier.

La présidente : Elle ferait partie d'une université mixte. Il y aurait des dortoirs qui accueilleraient seulement des femmes et des cours seulement pour les femmes.

Mme Oates : Voulez-vous dire qu'il s'agirait d'un collège pour femmes à l'intérieur de l'université? Les femmes suivraient-elles les mêmes cours que les autres étudiants de l'université?

La présidente : Je crois qu'ils suivent tous les mêmes cours pour le baccalauréat, mais on accorderait une importance particulière au sexe féminin, à l'estime de soi et à ce genre de choses.

Mme Oates : C'est une idée qui a du potentiel, à n'en pas douter. Les pensionnats sont très importants parce que les femmes doivent être logées séparément des hommes et parce que les études universitaires à Kaboul ne sont pas très accessibles

women living on their own. It just does not happen. Women always live within the home they are born into or the home they marry into. They face a lot of gossip and can become unmarriageable if they go and live on their own. Women-only boarding schools are needed for every faculty.

One project I can bring to your attention is a very small one; again, some of the success stories are just small examples. It is a school called the School of Leadership, Afghanistan — the SOLA school. The school has only about 40 students at a time; there is a small women's boarding school within it, and they are focused on leadership skills. That is where I get my translators from because the girls that graduate from that program are confident, smart, well poised, very ambitious and extremely well-educated. They go through their regular high school curriculum for Grade 11 and Grade 12, but it is complemented with leadership skills and all these other programs. That is a useful model to refer to for giving women access not only to education but also to some of those leadership and confidence-building skills that can help them as well.

The atmosphere at Kabul University, at least, is different from the rest of the country. It is pretty liberal. It is like any campus in the world where there is that atmosphere of people pursuing knowledge together, and men and women are mixing and talking with each other and in heated political debates. That is something it would be good to scale up and further invest in — creating more faculties in the university system, for sure, but practical faculties.

I know there is a gender studies program, but I do not know too much about it. If it is heavily theory-based, I think it is perhaps less relevant to the women's rights needs in Afghanistan than medicine, health and education, the kind of practical skills that can put women into public life.

Senator Zimmer: Thank you for presenting to us this afternoon. I want to follow up on a question that Senator Kochhar and Senator Andreychuk asked, but I will come at it from a different angle.

Are we really fooling ourselves? I know it looks like the Prime Minister and the Leader of the Opposition will be taking an open vote very soon about extending to 2014 from 2012.

I was in Kandahar and Kabul two years ago with the Standing Senate Committee on National Security and Defence. We took five armoured vehicles and went beyond the wire to view an economic development project of a bakery for men and an embroidery shop for women.

On the way back, we were intercepted, and they knew our route back into the city, but when you looked at the rooftops, you saw children running on the rooftops. Half of them were waving at us happily, and the other half were shaking their fists. It is a

pour les femmes des régions rurales, par exemple, en raison des limitations culturelles qui empêchent les femmes de vivre seules. C'est une chose que l'on ne voit tout simplement pas. Les femmes vivent toujours dans la maison où elles sont nées ou dans la maison de leur mari. Elles font l'objet de beaucoup de potins, et pourraient ne pas trouver de mari si elles partent vivre seules. Il doit y avoir des dortoirs pour femmes dans toutes les facultés.

J'aimerais attirer votre attention sur un projet très petit; encore une fois, parfois, les plus grandes réussites concernent les petits projets. C'est une école qui s'appelle School of Leadership, Afghanistan — l'école SOLA. L'école n'accueille qu'environ 40 élèves à la fois; il y a un petit pensionnat à l'intérieur, et on met l'accent sur les compétences en leadership. C'est là que je recrute mes traductrices parce que les filles qui terminent ce programme sont confiantes, intelligentes, pleines d'aisance, très ambitieuses et extrêmement instruites. Elles suivent le programme d'études secondaires régulier pour la 11^e et la 12^e années, mais à cela s'ajoutent les compétences en leadership et beaucoup d'autres programmes. C'est un modèle utile en ce qui concerne non seulement l'accès des femmes aux études, mais également l'acquisition de compétences en leadership et le renforcement de la confiance, ce qui les aidera également.

L'atmosphère à l'Université de Kaboul, à tout le moins, est très différente de ce qu'elle est dans le reste du pays. C'est un établissement assez libéral. Son campus est comme tout autre campus universitaire dans le monde et on sent que les gens peuvent acquérir des connaissances ensemble. Les hommes et les femmes se fréquentent, se parlent et participent ensemble à des débats politiques houleux. On devrait miser sur cette atmosphère et faire des investissements pour créer plus de facultés pratiques dans le système universitaire.

Je sais qu'il y a un programme d'études sur les sexes, mais je n'en sais pas plus. Si ce programme est très théorique, je crois qu'il a peut-être moins de pertinence en ce qui concerne les besoins en matière de droits de la femme en Afghanistan, comme la médecine, la santé et l'enseignement, — le type de compétences pratiques qui peuvent faire entrer les femmes dans la vie publique.

Le sénateur Zimmer : Merci de comparaître devant nous cet après-midi. J'aimerais faire suite à une question que les sénateurs Kochhar et Andreychuk vous ont posée, mais je vais l'aborder d'un autre angle.

Nous berçons-nous d'illusions? Il semblerait que le premier ministre et le chef de l'opposition voteront très bientôt sur la prolongation, jusqu'en 2014, de la mission canadienne en Afghanistan, qui devait se terminer en 2012.

J'étais à Kandahar et à Kaboul il y a deux ans avec le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Nous avons pris cinq véhicules blindés et avons traversé le grillage pour voir un projet de développement économique qui consistait en une boulangerie pour les hommes et un atelier de broderie pour les femmes.

Sur le chemin du retour, nous avons été interceptés, et ils connaissaient notre trajet pour retourner à la ville, mais lorsqu'on a levé la tête, on a vu des enfants qui couraient sur les toits. La moitié nous faisait signe de la main joyeusement et l'autre moitié

culture that is really early in the stages. It is not in the older; it is really in there deeply. This will take a generation, if not two; this could go on beyond 2020.

Are we fooling ourselves that we will be out by 2014? More importantly, how do we break that down? Children of five, six, seven and eight are already divided. It is not that the older ones are divided.

Second, how would you gauge when you should pull out? Will it be the number of people educated, the number of police force trained or the number of firms that are not growing drug crops but food crops? Those are the issues, and I know they are difficult to answer. How do you get beyond that culture of people, of the five-, six- and seven-year-old, children, and get them to think differently? It will take at least one generation, if not two.

Ms. Oates: Absolutely, and I will not lie to you: It will take a long time. It has to be a sustained, committed effort. Especially with development aid, our interest is fickle so often, and we jump around and reprioritize every five years. That will not work if you want to be effective in Afghanistan. It must be long term. It will not happen quickly.

As to when it should end, one indicator will be the Afghans' perceptions of their own security and circumstances. Luckily, we have that data. There are dozens of polls of Afghan opinions, the Asia Foundation, ABC News and the BBC, so we can measure over the years how Afghans feel about the situation.

Kandahar is a unique case. I do not think it is representative of the whole country. My friend Terry Glavin says that all these journalists in Kandahar reporting back to Canada as if Kandahar is Afghanistan is like an Afghan journalist coming to Hastings Street in the Downtown Eastside in Vancouver driving around with video cameras and saying to Afghans that this is Canada. It is a place rife with challenges, and there are people who are open towards foreigners being there, towards Western aid and towards NATO overall in Kandahar, although of the whole country, people in Kandahar are the least supportive of the NATO mission, according to the polling data.

At the risk of repeating myself, the way you can change their confidence in us and perceptions of us is through education.

One of our partner organizations, PARSА, runs orphanages, and they were asked by the government to take in a kid who was about 11, who was a failed suicide bomber from the Taliban. A lot of kids are tricked into being suicide bombers, but this one was not. He knew what he was doing, but he was captured. They took

agitait le poing en notre direction. C'est une culture qui est en train de naître. Ce n'est pas seulement les personnes plus âgées; c'est vraiment bien enraciné. Les changements ne se feront pas en moins d'une génération, voire deux; notre engagement pourrait durer jusqu'à 2020 ou plus.

Est-ce que nous nous berçons d'illusions lorsque nous disons que nous aurons quitté le pays en 2014? Et, question plus importante encore, comment allons-nous faire pour affronter ce problème? Des enfants de cinq, six, sept et huit ans sont déjà divisés. Ce ne sont pas seulement les plus vieux qui sont divisés.

Deuxièmement, comment feriez-vous pour déterminer quand nous devons partir? Devons-nous nous fonder sur le nombre de personnes qui ont fait des études, le nombre de policiers formés ou le nombre d'exploitations qui ne font plus la culture de stupéfiants, mais qui cultivent plutôt des aliments? C'est ça, la question, et je sais qu'il est difficile d'y répondre. Comment aller au-delà de cette culture et changer la façon de penser de ces enfants de cinq, six et sept ans? Cela prendra au moins une génération, voire deux.

Mme Oates : Bien sûr, et je ne vais pas vous mentir : cela va prendre beaucoup de temps. Il faut qu'il y ait des efforts soutenus et engagés. Cela est surtout vrai pour ce qui est de l'aide au développement, car nos intérêts sont souvent changeants, et nous établissons de nouvelles priorités tous les cinq ans. Cela ne fonctionnera pas si nous voulons être efficaces en Afghanistan. Il doit s'agir d'une contribution à long terme. Les choses ne changeront pas rapidement.

En ce qui concerne la fin de notre engagement, il faudra se fier, en partie, aux perceptions qu'ont les Afghans de leur propre sécurité et de leur propre situation. Heureusement, nous avons ces données. Il y a des dizaines de sondages d'opinion qui ont été réalisés auprès des Afghans, par la Fondation pour l'Asie, ABC News et la BBC, alors nous pouvons mesurer, au fil des ans, les sentiments des Afghans à l'égard de la situation.

Kandahar est un cas unique. Je ne crois pas qu'elle soit représentative de l'ensemble du pays. Mon ami Terry Glavin dit qu'on peut comparer tous ces journalistes à Kandahar qui donnent l'impression, au Canada, que Kandahar est l'Afghanistan à un journaliste afghan qui viendrait sur Hastings Street dans le quartier est du centre-ville de Vancouver, qui filmerait les alentours d'un véhicule et qui dirait aux Afghans que le Canada, c'est ça. C'est un endroit où les défis abondent, et il y a des gens qui sont ouverts à la présence d'étrangers là-bas, qui sont ouverts à une aide occidentale et à la présence de l'OTAN, en général, à Kandahar. Toutefois, de toute la population de l'Afghanistan, ce sont les gens à Kandahar qui appuient le moins la mission de l'OTAN, selon les sondages.

Au risque de me répéter, je dirais que l'éducation est le seul moyen de renforcer leur confiance en nous et de changer leurs perceptions à notre égard.

L'une de nos organisations partenaires, PARSА, dirige des orphelinats. Le gouvernement leur a demandé d'accueillir un enfant d'environ 11 ans qui avait essayé de commettre un attentat à la bombe orchestré par les talibans. Beaucoup d'enfants qui commettent ce genre d'attentats ont été dupés. Celui-là savait

the vest off him and he came to PARSA. He talked openly about his desire to kill infidels — all Westerners were fair targets — and he was very extremist, fully indoctrinated. For two weeks, they worked with him, counselled him, and there were temper tantrums and dramatic moments. After a couple of weeks, he was starting to have an epiphany where he was thinking differently about the people who were helping him and about what he almost did, and he went through a lot of guilt, and a lot of screaming happened. However, in just two weeks, his indoctrination was starting to reverse itself through the education, the counselling and the trauma support services that they were doing with him. Unfortunately, in that particular case, he made some phone calls and his handlers discovered where he was and came and got him. He disappeared and they have not heard from him since, but it does illustrate that, with a small amount of time and some resources, some of that indoctrination process can be reversed through education and psychosocial services. Again, it comes back to education.

In my own life and work as a development practitioner, I started working in women's rights from a legal and awareness-raising perspective and studied international development and then human security in graduate school. I then did a 180 and came into education because I was seeing those projects not achieve their intended results, and I recognized that we just will not get far if we do not do education first. The ground where these seeds will germinate is having a literate society first; then you can get to the other things that must be secondary to education. I then did a doctorate in literacy education. I was the only non-teacher in the education faculty, but it mirrors my own recognition of the importance of literacy and education to doing women's rights work well.

The Chair: We have no time left. Senator Brazeau wants to ask a question, so I will let him have a turn.

Senator Brazeau: I have a quick question. What level of collaboration, if any, do you have with the Afghan Ministry of Education? To your knowledge, are there any barriers that you are aware of internally that they may have in terms of fully incorporating some of the literacy programs you talk about? Obviously, the importance of education and literacy has been a common theme that we have been hearing throughout these discussions.

Ms. Oates: We have to work with them. Whenever you do an education project to do with the public school system, you have to sign a protocol with the Ministry of Education. It has often been challenging, but not always. There are different levels of capacity in their civil servants. Things happen very slowly. It took us many months to get our teacher-training program protocol in place, and it delayed things from moving more quickly. It was just

exactement ce qu'il faisait, mais il a été capturé. On lui a enlevé sa veste et on l'a amené à PARSA. Il a parlé ouvertement de sa volonté de tuer des infidèles, tous les Occidentaux étaient des cibles légitimes — et il était très extrémiste et complètement endoctriné. Pendant deux semaines, ils ont travaillé avec lui, lui ont fait suivre un counseling. Il y a eu des crises de colère et des moments dramatiques. Après quelques semaines, une révélation lui est venue et il a commencé à voir les gens qui l'aidaient et ce qu'il avait failli faire d'une autre manière. Il a ressenti beaucoup de culpabilité et il a beaucoup crié. Cependant, en deux semaines seulement, l'endoctrinement qu'il avait subi commençait à s'effacer grâce à l'éducation, au counseling et aux services de soutien qu'on lui avait offerts. Malheureusement, dans ce cas particulier, le petit a fait des appels téléphoniques, et ses chefs ont découvert où il était et sont venus le chercher. Il a disparu, et les membres de PARSA n'ont pas eu de ses nouvelles depuis, mais cela montre bien qu'il suffit de peu de temps et de peu de ressources pour qu'un processus d'endoctrinement soit inversé par le truchement de l'éducation et de services psychosociaux. Encore une fois, tout dépend de l'éducation.

En ce qui concerne ma vie et mon travail en tant que travailleuse du développement, j'ai fait mes débuts dans le domaine des droits de la femme en étudiant le développement international, puis, au deuxième cycle, en sécurité humaine. C'était donc surtout l'aspect juridique et la sensibilisation qui m'intéressaient. Par la suite, j'ai changé mon fusil d'épaule et me suis intéressée à l'éducation parce que je voyais bien que ces projets ne permettaient pas d'obtenir les résultats escomptés. J'ai reconnu que nous n'irions pas bien loin si nous ne commençons pas par l'éducation. Si nous voulons que les graines que nous plantons poussent, il faut que le terrain soit fertile, c'est-à-dire qu'il faut tout d'abord une société instruite; on peut ensuite se pencher sur les autres aspects, qui sont d'une importance secondaire. J'ai aussi fait un doctorat en alphabétisation. Dans toute la faculté de l'éducation, j'étais la seule qui n'était pas une enseignante, mais cela reflète ma reconnaissance de l'importance de l'alphabétisation et de l'éducation dans le travail que nous faisons pour défendre les droits des femmes.

La présidente : Nous n'avons plus de temps. Le sénateur Brazeau veut vous poser une question, alors je vais lui donner l'occasion de le faire.

Le sénateur Brazeau : J'ai une question très courte. Dans quelle mesure collaborez-vous avec le ministère de l'Éducation afghan? Êtes-vous au courant de barrières internes à l'intégration de certains des programmes d'alphabétisation dont vous avez parlé? L'importance de l'éducation et de l'alphabétisation est un thème qui est évidemment revenu dans toutes nos discussions.

Mme Oates : Nous devons travailler avec eux. Chaque fois que l'on lance un projet éducatif qui a un lien avec le système d'enseignement public, il faut signer un protocole avec le ministère de l'Éducation. Cela est souvent difficile, mais pas toujours. Les fonctionnaires du ministère ont divers niveaux de capacité. Les choses se font très lentement. La mise en place du protocole de notre programme de formation des enseignants a

bureaucratic changes. You get the hint sometimes that you could make the process happen faster if you did something illegal. That is discouraging, to say the least.

However, there are some competent people in there, who are overworked. They have lots of resources coming in. It is not a shortage of grants to do the work; it is that they are not delegating, and there is a backlog of things that need to happen, so that slows everything down.

An example would be the textbook fiasco. A great deal of money has gone into it, lots of time and effort and contracts with American universities, and yet eight years into this intervention, a basic step in rebuilding an education system — the production and distribution of textbooks — has yet to be completed. Up until last year, none of our schools had any government textbooks. They had never seen them before. We are just starting to see them coming into the primary levels, but the secondary schools do not have them. It is mind-boggling why that has not happened. It is lots of duplication, lack of coordination and lack of monitoring. There is no one at the top watching all these donors, development actors, NGOs and the Ministry of Education officials to ensure everyone is on the same page, making sure this stuff happens. The delivery of services does not happen quickly at the Ministry of Education. Some capacity development and efficiency processes and maybe more accountability to be demanded on the part of donors are important.

Afghans want the donor governments to their country to demand accountability. Last year, when I was doing research on the Shia Personal Status Law in Afghanistan, which was being called the rape law here — I am sure you have read about it in the press — there was a perception on the part of the internationals in the country — the UN officials, the donor governments — that Afghans do not want outsiders to interfere too much in their government and political processes, but the Afghans were complaining that they do not interfere enough. People said to me: “You are financing this operation. If you are not standing up for our human rights, who else will? It is your right as the financiers of this effort to demand accountability and credibility on the part of the Afghan government, and to defend our rights, and we do not see you as imposing those. We want you to do more, and you are not doing enough.”

That is an important point.

The Chair: Thank you very much.

Senator Mobina S. B. Jaffer (*Deputy Chair*) in the chair.

pris de nombreux mois, ce qui a retardé le reste du processus. Cela était dû aux changements bureaucratiques. Parfois, on laisse entendre que le processus pourrait être accéléré si on faisait quelque chose d'illégal. C'est décourageant; c'est le moins qu'on puisse dire.

Il y a toutefois des gens compétents dont la charge de travail est beaucoup trop lourde au ministère. Ils reçoivent beaucoup de ressources. Les subventions ne manquent pas pour faire le travail, il n'y a pas de délégation des tâches et il y a un arriéré de choses qui doivent être faites, ce qui ralentit le tout.

Le fiasco des manuels de classe en est un exemple. Beaucoup d'argent, de temps et d'efforts ont été investis dans ce projet; des contrats ont été signés avec des universités américaines, et pourtant, huit ans après cette intervention, l'une des étapes de base de la reconstitution du système d'éducation — la production et la distribution de manuels de classe — n'est pas encore terminée. L'an dernier, aucune de nos écoles n'avait encore de manuels de classe gouvernementaux. Elles ne les avaient encore jamais vus. Nous commençons tout juste à les voir entrer dans les écoles primaires, mais les écoles secondaires ne les ont pas encore. Il est difficile de concevoir pourquoi cela n'a pas encore eu lieu. Il y a beaucoup de doublages, et un manque de coordination et de surveillance. Personne tout en haut de l'échelle ne surveille tous ces donateurs, ces organismes du développement, ces ONG et les représentants du ministère de l'Éducation pour s'assurer que tout le monde est sur la même longueur d'onde et que les choses se passent comme elles le devraient. La prestation de services n'est pas rapide au ministère de l'Éducation. Il est important de renforcer la capacité et de mettre en place des processus pour améliorer l'efficacité. Il faut peut-être aussi que les donateurs demandent davantage des comptes.

Les Afghans veulent que les gouvernements donateurs demandent des comptes à leur pays. L'an dernier, lorsque je faisais des recherches sur la Loi chiite sur le statut personnel en Afghanistan, que l'on appelait ici la loi sur le viol — je suis certaine que vous avez lu des choses à ce sujet dans la presse — il y avait une perception courante chez les étrangers dans le pays — les représentants de l'ONU et des gouvernements donateurs — selon laquelle les Afghans ne veulent pas que les étrangers interviennent trop dans leurs processus gouvernementaux et politiques, mais les Afghans se plaignaient du fait qu'ils n'intervenaient pas assez. Les gens me disaient : « Vous financez cette opération. Si vous ne défendez pas nos droits de la personne, qui le fera? Vous financez ces efforts. Vous avez le droit de demander des comptes au gouvernement afghan et d'exiger qu'il prouve sa crédibilité. Vous devez lui imposer le respect de nos droits, et nous ne vous voyons pas le faire. Nous voulons que vous en fassiez davantage; vous n'en faites pas assez. »

C'est un point important.

La présidente : Merci beaucoup.

Le sénateur Mobina S. B. Jaffer (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

The Deputy Chair: I would like to welcome Rights and Democracy and Human Rights Watch for this panel. We will start with Rights and Democracy.

Gérard Latulippe, President, Rights and Democracy: Members of the committee, with me this evening is Alexandra Gilbert, our program coordinator in Afghanistan and for the Afghanistan project. She will mainly lead the exchange with the committee members. However, I want to emphasize the fact that this Rights and Democracy program in Afghanistan and Rights and Democracy's support for women's rights in Afghanistan are of major importance for our institution.

The Rights and Democracy project implementation is led by an all-Afghan team. We have an office in Kabul of 16 Afghan employees, including six women. For instance, in 2002, Rights and Democracy established the Women's Rights in Afghanistan Fund, with CIDA support. Rights and Democracy, through the drafting committee on family law, led a drafting process of the reform of family law that is in line with Afghanistan's commitment to women's rights and inspired by experience in other Muslim countries.

The drafting process has been supported by the training of 350 men and women to lead discussion at the community level on human rights and the means to ensure the protection within family law. We also work in five provinces to raise awareness about the family law, through local radio programs and by providing support to legal aid clinics.

In January 2011, Rights and Democracy will publish *A Woman's Place: Women's in Afghanistan Legal Framework*, consisting of four chapters resulting from Rights and Democracy's experience in the law-making process. You will receive a complementary copy of this publication.

Since September 2010, Rights & Democracy receives funding from the European Commission to draft an anti-discrimination code of conduct based on ethnicity.

I will now ask Ms. Gilbert to continue.

Alexandra Gilbert, Project Coordinator for Women's Rights in Afghanistan, Rights and Democracy: We have discussed earlier tonight progress and achievements made by women of Afghanistan. I have been based in Kabul for most of the last year and a half, and what I have been hearing is fear that the gains of women will be negotiated during the peace talks with the Taliban, as well as individual freedoms that have been also enshrined in the Afghan constitution.

I have seen the evolution of a context made of negotiation with the Taliban, of a new Afghan parliament, as well as an increasingly marked expression of fundamentalism. This context is worrisome for many Afghan colleagues and partners. This

La vice-présidente : J'aimerais souhaiter la bienvenue à Droits et Démocratie et à Human Rights Watch au nom du comité. Nous commencerons par entendre les représentants de Droits et Démocratie.

Gérard Latulippe, président, Droits et Démocratie : Mesdames et messieurs les membres du comité, Alexandra Gilbert, qui est la coordonnatrice de notre programme et de notre projet en Afghanistan, m'accompagne ce soir. C'est surtout elle qui répondra aux questions du comité. Toutefois, je voudrais souligner le fait que ce programme de Droits et Démocratie en Afghanistan et le travail de défense des droits de la femme entrepris par Droits et Démocratie en Afghanistan sont d'une grande importance pour notre institution.

Le projet de Droits et Démocratie est mis en œuvre par une équipe entièrement composée d'Afghans. Nous avons un bureau à Kaboul, qui compte 16 employés afghans, dont six femmes. Par exemple, en 2002, Droits et Démocratie a créé le Fonds pour les droits des femmes en Afghanistan, grâce au soutien de l'ACDI. Droits et Démocratie, par le truchement d'un comité de rédaction sur le droit familial, a dirigé un processus de rédaction pour la réforme du droit familial, qui est en conformité avec l'engagement pris par l'Afghanistan à l'égard des droits des femmes et qui est inspiré de l'expérience d'autres pays musulmans.

La formation de 350 hommes et femmes pour mener des discussions à l'échelle communautaire sur les droits de la personne et les moyens de garantir la protection de la population en faisant usage du droit familial est venue appuyer le processus de rédaction. Nous travaillons également dans cinq provinces pour sensibiliser la population au droit familial grâce à des émissions de radio locales et en fournissant un soutien à des cliniques d'aide juridique.

En janvier 2011, Droits et Démocratie publiera *A Woman's Place : Women's in Afghanistan Legal Framework*, qui comprendra quatre chapitres sur l'expérience de Droits et Démocratie dans le processus de création des lois. Vous en recevrez un exemplaire à titre gracieux.

Depuis septembre 2010, Droits et Démocratie reçoit un financement de la Commission européenne pour la rédaction d'un code de conduite contre la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique.

Je vais maintenant demander à Mme Gilbert de continuer.

Alexandra Gilbert, coordonnatrice de projet, Droits des femmes en Afghanistan, Droits et Démocratie : Au cours de la soirée, nous avons parlé des progrès et des réussites des femmes en Afghanistan. J'ai passé la plus grande partie des 18 derniers mois à Kaboul et, selon ce que j'ai entendu, les gens ont peur que les gains obtenus par les femmes, ainsi que les libertés individuelles qui ont été consacrées dans la constitution afghane, seront négociés durant les pourparlers de paix avec les talibans.

J'ai vu évoluer un contexte façonné par les négociations avec les talibans, la création d'un nouveau parlement afghan ainsi qu'une expression de plus en plus marquée de fondamentalisme. Ce contexte inquiète un grand nombre de mes collègues et

could translate into an impact on the laws related to women. I will give the example of The Elimination of Violence Against Women Act that is highly controversial at the moment and that could be threatened by the new Afghan parliament as well as by the ongoing peace talks with the Taliban.

I will give the example of Shia Personal Status Law. Although an imperfect law, it is still bears some articles for the protection of women's rights, and this law is also threatened. There are also laws that could be used against civil society. I am thinking of the NGO law, for example, or the media law that could be used to decrease the space in which Afghan civil society is able to exercise or to speak.

I am thinking also of my colleagues — all my Afghan colleagues who are using sharia-based argument — who increasingly have seen, for the last six months, a progressive interpretation of sharia to promote women's rights and to promote a most equitable society, who are being increasingly accused of being bad Muslims or working for the West. I see as well — and I think it is encouraging — an increased number of Afghans who are like-minded and who are starting to find each other and to work together for a more equitable society in this specific context.

Mr. Latulippe: Broadly, what does Rights and Democracy believe Canada should consider for its future engagement in Afghanistan? We believe it is important to encourage a greater dialogue among progressive elements of Afghan civil society, including the political society, and also between the Afghan government and the civil society.

On the question of women's participation in the peace process, Afghan women have fought to be included in discussion with the Taliban. However, women's participation in the peace process must translate to greater decision-making roles, including discussion with insurgents.

Human rights and women's rights concept must be addressed within the framework of Islam, by Afghans adhering to these principles and by supporting Afghan-led initiatives, allowing the development of a sense of ownership. We have to acknowledge that a number of conservative groups are packaging the legal reforms and gender equality as "foreign" and therefore as a threat to the integrity of Afghan culture and religion.

In addition, we need to support Afghan women with the means they need to be liberated, which means principally education. Therefore, women's access to justice must be shaped by their empowerment, through a greater knowledge of their rights, the content of the laws having an impact on their daily lives and by their increased capacities to participate in dialogues concerning their status.

Ms. Gilbert will provide more detailed recommendations about what we think Canada can do more specifically.

partenaires afghans. Cela pourrait avoir des répercussions sur les lois concernant les femmes. Je vais donner l'exemple de la Loi sur l'élimination de la violence contre les femmes, qui est très controversée en ce moment et qui pourrait être menacée par le nouveau parlement afghan ainsi que par les pourparlers continus avec les talibans.

Je vais aussi donner l'exemple de la loi chiite sur le statut personnel. Même si cette loi est imparfaite, elle contient tout de même certaines dispositions qui visent à protéger les droits de la femme, et cette loi est elle aussi menacée. Il y a également des lois qui pourraient être utilisées contre la société civile. Je pense à la loi sur les ONG, par exemple, ou à la loi sur les médias qui pourraient être utilisées pour réduire l'espace dans lequel la société civile afghane peut agir ou s'exprimer.

Je pense également à mes collègues — tous mes collègues afghans qui utilisent des arguments fondés sur une interprétation progressiste de la charia pour promouvoir les droits de la femme et une société plus équitable — qui, depuis six mois, sont de plus en plus accusés d'être de mauvais musulmans ou de travailler pour l'Occident. Je vois également — et je crois que c'est encourageant — un nombre de plus en plus important d'Afghans qui pensent de la même manière et qui commencent à se retrouver et à travailler ensemble pour créer une société plus équitable précisément dans ce contexte.

M. Latulippe : En somme, quelle est la position de Droits et Démocratie à l'égard de l'engagement futur du Canada en Afghanistan? Nous croyons qu'il est important d'encourager un dialogue plus large parmi les membres progressistes de la société civile afghane, y compris la communauté politique, de même qu'entre le gouvernement afghan et la société civile.

En ce qui concerne la participation des femmes au processus de paix, les femmes afghanes se sont battues pour être incluses dans les discussions avec les talibans. Toutefois, la participation des femmes au processus de paix doit se traduire par des rôles plus importants dans la prise de décisions, y compris dans les discussions avec les insurgés.

La notion des droits de la personne et des droits de la femme doit être abordée dans le cadre de l'islam, par des Afghans qui respectent ces principes, et on doit soutenir les initiatives menées par des Afghans pour permettre la création d'un sentiment d'appartenance. Il faut reconnaître qu'un certain nombre de groupes conservateurs répandent l'idée selon laquelle les réformes juridiques et l'égalité des sexes sont « étrangères » et constituent donc une menace à l'intégrité de la culture et de la religion afghanes.

En outre, nous devons soutenir les femmes afghanes en leur fournissant les moyens dont elles ont besoin pour être libérées, ce qui veut principalement dire l'éducation. L'accès des femmes à la justice doit donc passer par leur habilitation, laquelle ne peut se faire si elles ne connaissent pas leurs droits, le contenu des lois qui ont des répercussions sur leur vie quotidienne, et par le renforcement de leur capacité à participer aux dialogues concernant leur statut.

Mme Gilbert va fournir des recommandations plus détaillées relativement à ce que le Canada peut faire, selon nous.

Ms. Gilbert: One issue is the development of role models for Afghan youth, whether they are young girls or young boys. There was a question earlier about the type of model that Afghan civil society had, whether it was a Western model.

My experience over the last years has taught me that there are few models in recent history, especially in terms of people uniting in coalition to speak together or to work together. One of the only models they have is of warlords uniting together, a more fundamentalist element of Afghan society. Therefore, for the younger generation, it would be important to identify Afghans who make a difference in their communities and to start a dialogue between these people and young people. For example, it could be done in secondary institutions or at universities. We were speaking earlier of the support that a man was giving to his wife who was running for parliamentary election. Why not have some media interaction around how this man has supported his wife to run as an MP, and how it can be inspiring for youth who are trying to access public life?

It would also be interesting to implement programs of active citizenship for young people so that they have a better idea of how they can become involved in their society. There is a lot of disillusion and demobilization among youth today.

These are suggestions.

In the area of human rights and justice, our experience shows that even if there were perfect laws, their implementation is uncertain and extremely challenging because of a weak and corrupted justice system. Given this context, I would recommend the development of policies and codes of conduct that would operationalize the laws, especially the laws protecting women's right. Also it would be interesting to build the capacity of key ministries to implement these laws. One of the ministries would be the ministry of education or the ministry of higher education, as well as one for social affairs. For many Afghans, the idea of laws remains outside of them. Therefore, we need to show how a law can translate into a policy or code of conduct that can apply to daily lives.

Speaking of policy, Afghan colleagues and partners working in the area of the law-making process have been recommending for years to have public consultation to increase the linkages between the Ministry of Justice and Afghan citizens. It would be possible to develop a policy to encourage a dialogue between the ministry and different Afghan stakeholders. By doing so, it would also foster a greater sense of ownership of the laws by Afghan citizens.

Women's access to justice could be supported through an increased support to legal aid, through legal aid services, as well as a reinforcement of the role of organizations delivering legal aid in the area of legal awareness.

Mme Gilbert : L'un des problèmes est la création de modèles de comportement pour les jeunes Afghans, aussi bien les filles que les garçons. Plus tôt, on a posé une question sur le type de modèle sur lequel était fondée la société civile afghane et il s'agissait d'un modèle occidental.

L'expérience que j'ai acquise au cours des dernières années m'a enseigné qu'il y a peu de modèles, dans l'histoire récente, surtout en ce qui concerne des gens qui se rassemblent en coalition pour se parler ou travailler ensemble. L'un des seuls modèles qu'ils ont est celui des seigneurs de guerre qui s'unissent; il s'agit d'un élément fondamentaliste de la société afghane. Par conséquent, pour la nouvelle génération, il serait important d'identifier les Afghans qui changent les choses dans leur collectivité et de créer un dialogue entre ces personnes et les jeunes. Par exemple, cela pourrait se faire dans les établissements d'enseignement secondaires ou dans les universités. Nous avons également parlé du soutien qu'un homme a donné à sa femme, qui s'est présentée aux élections parlementaires. Pourquoi ne pas assurer une couverture médiatique de la manière dont cet homme a appuyé sa femme dans sa campagne pour devenir députée et de la manière dont cela peut inspirer les jeunes qui veulent accéder à la vie publique?

Il serait également intéressant de mettre sur pied des programmes de participation civile pour les jeunes afin qu'ils aient une meilleure idée de la manière dont ils peuvent s'engager dans leur société. Il y a beaucoup de désillusions et de démobilisation parmi les jeunes aujourd'hui.

Ce sont des suggestions.

Dans le domaine de la personne et de la justice, notre expérience nous montre que, même s'il y avait des lois parfaites, leur application est incertaine et extrêmement difficile en raison d'un système judiciaire faible et corrompu. Compte tenu de ce contexte, je recommande l'élaboration de politiques et de codes de conduite qui opérationnaliseraient les lois, surtout celles qui protègent les droits de la femme. Il serait également important de renforcer la capacité des ministères clés d'appliquer ces lois. L'un de ces ministères serait le ministère de l'Éducation ou de l'Enseignement supérieur, et il y aurait un ministère chargé des affaires sociales. La notion de lois est étrangère à de nombreux Afghans. Nous devons donc leur montrer comment une loi peut donner lieu à une politique ou à un code de conduite qui s'applique à leur vie quotidienne.

Sur le plan politique, mes collègues et partenaires afghans qui travaillent dans le domaine du processus législatif recommandent depuis des années la tenue de consultations publiques pour solidifier les liens entre le ministère de la Justice et les citoyens afghans. Il serait possible de créer une politique pour encourager un dialogue entre le ministère et les diverses parties intéressées afghanes. Cela favoriserait également un plus grand sentiment d'appartenance des citoyens afghans à l'égard des lois.

On pourrait soutenir l'accès des femmes à la justice en appuyant davantage l'aide juridique, par le truchement de services dans ce domaine, ainsi que par le renforcement du rôle des organisations qui offrent une aide juridique sous forme de sensibilisation au droit.

Finally, it would be interesting to promote the registration of civil status as a tool that would largely contribute to the protection of women. Earlier, we were working on the marriage contract. This is a tool that could ensure that some rights could be discussed during the engagement or the marriage ceremony.

I would like to conclude by coming back to something discussed earlier — the importance of training. We spoke a lot about training military and police on gender issues or to provide them with gender training. It is fundamental that people such as teachers, doctors, nurses and all the civil servant classes receive training on women's rights, as well. You will not necessarily carry a positive message about women into the classroom simply by being a teacher. It is important to raise their awareness.

In terms of what kind of gender training can be provided to military personnel, such as the Afghan army, I would recommend training on the Afghan constitution that would include sharia-based arguments to support women's rights and against discrimination based on gender or ethnicity. Finally, there ought to be training that would focus more specifically on laws affecting women's rights.

We have lately used the technique of mentoring for the training we were doing. The idea is to avoid having people just sitting in a class and listening to a message that they might not believe in. The idea is to encourage them to speak on this issue, to have follow-up sessions in which the participants are asked to speak about the topics. Again, that would be done to foster a greater sense of ownership of a positive message related to human rights and women's rights.

Rachel Reid, Afghanistan Researcher, Human Rights Watch: Thank you for the invitation to testify at this important and timely hearing. I have been working on Afghanistan for much of the last four years now. Much of that time, I was living there, although this year I am half in Kabul and half in the U.K. and the U.S.

I have spent much of the last year or two working on women's rights issues. I brought out a report in December 2009 called *"We Have the Promises of the World": Women's Rights in Afghanistan*, which looks at five key areas of human rights abuses against women — attacks on women in public life, child and forced marriage, violence against women, access to justice and access to secondary education for Afghan girls.

In July of this year, I brought out a report called *The "Ten-Dollar Talib" and Women's Rights: Afghan Women and the Risks of Reintegration and Reconciliation*, which dealt with the risks to Afghan women and girls as we move forward toward reintegration and reconciliation with the Taliban. I have interviewed a series of key women's rights leaders and former Taliban about the prospects of the Taliban's reintegration. This

Enfin, il serait intéressant de promouvoir l'enregistrement du statut civil comme outil qui contribuerait grandement à protéger les femmes. Nous avons déjà fait du travail à l'égard du contrat de mariage. Cet outil peut garantir que certains droits font l'objet de discussions durant les fiançailles ou la cérémonie de mariage.

J'aimerais conclure en revenant sur un sujet dont on a parlé plus tôt — l'importance de la formation. Nous avons beaucoup parlé de la nécessité d'offrir une formation sur l'égalité des sexes aux militaires et à la police. Il est essentiel que les enseignants, les médecins, les infirmières et tous les types de fonctionnaires reçoivent, eux aussi une formation sur les droits de la femme. Un enseignant ne diffusera pas nécessairement un message positif sur les femmes dans la salle de classe tout simplement parce qu'il est un enseignant. Il est important de sensibiliser ces gens.

En ce qui concerne le type de formation sur les sexes qui peut être fournie au personnel militaire, comme les membres de l'armée afghane, je recommanderais une formation sur la constitution afghane qui comprendrait des arguments fondés sur la charia qui appuient les droits de la femme et qui condamnent la discrimination fondée sur le sexe ou l'origine ethnique. Enfin, il devrait y avoir de la formation qui met plus précisément l'accent sur les lois qui touchent les droits de la femme.

Dernièrement, nous avons utilisé le mentorat dans les formations que nous offrons. Nous voulions éviter que des gens soient tout simplement assis dans une salle de classe et écoutent un message qu'ils ne croient pas. Nous voulions les encourager à s'exprimer sur la question, tenir des séances de suivi dans lesquelles les participants sont appelés à parler des sujets abordés. Encore une fois, cela viserait à promouvoir un plus grand sentiment d'appartenance à l'égard d'un message positif lié aux droits de la personne et aux droits de la femme.

Rachel Reid, chercheuse sur l'Afghanistan, Human Rights Watch : Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner à cette audience importante et opportune. Mon travail a porté sur l'Afghanistan pendant la majeure partie des quatre dernières années. Pendant presque tout ce temps, j'ai vécu là-bas, mais cette année, je partage mon temps entre Kaboul, d'une part, et le Royaume-Uni et les États-Unis, d'autre part.

Depuis un an ou deux, je me consacre presque entièrement aux questions qui touchent les droits de la femme. En décembre 2009, j'ai publié un rapport intitulé : *"We Have the Promises of the World" : Women's Rights in Afghanistan*, qui s'attache à cinq aspects du non-respect des droits de la femme — les attaques qui visent des femmes actives dans la vie publique, les enfants et les mariages forcés, la violence contre les femmes, l'accès à la justice et l'accès aux études de niveau secondaire pour les filles afghanes.

En juillet de cette année, j'ai publié un rapport intitulé *The "Ten-Dollar Talib" and Women's Rights : Afghan Women and the Risks of Reintegration and Reconciliation*, qui traitait des risques pour les femmes et les filles afghanes que supposent nos efforts de réintégration des talibans et de réconciliation avec eux. J'ai interviewé plusieurs militantes des droits des femmes et anciens talibans au sujet de la possibilité de réintégrer des talibans. Ce

latter area will form the basis of my oral testimony today, but I am happy to take questions on a wider range of issues.

Reintegration and reconciliation cannot work without a more credible and legitimate government in Afghanistan. Otherwise I think we will see a wave of deal making, buying at best a temporary peace; empowering local strongmen; and fuelling corruption. Sadly, I think one thing that imperils Afghan women more than anything is the impatience of the international community to get out of Afghanistan. In many ways, they are still the best guarantors, apart from the Afghan women themselves, to ensure that this is not just a hasty deal and that rights are not traded away in the process of trying to bring a political settlement in Afghanistan.

It is vital for the Government of Canada, which has a good track record in raising human rights issues in Afghanistan, to keep pushing the Afghan government to improve its record on rights, governance and rule of law, even as we move forward slowly toward reintegration and reconciliation.

I have a quick caveat about wishful thinking before I go into specifics on reintegration and reconciliation. One of the reasons I wrote this report was because I was becoming frustrated by the creeping in of Taliban revisionism. There is a tendency of politicians and pundits now to increasingly talk about the non-ideological motivations of the Taliban — the economic drivers of the insurgency. I do not for a minute question that there are economic drivers, particularly for many low-level fighters, and I do not question for a second that in many areas of the country there are predatory areas of the state and predatory officials in the state who drive people into the hands of the insurgency. Much more attention needs to be paid to that.

However, I think the extremist interpretation of Islam is integral to the identity of the Taliban. Therefore, you need to keep in mind not only what motivates the insurgents to fight but how they behave when they have control of an area. As a reminder of that, I did a series of interviews earlier this year with women living in de facto areas of Taliban control, particularly in places where women had seen brief freedoms after the fall of the Taliban — they had resumed their jobs as teachers, midwives, civil servants or health workers, and had sent their daughters back to school. Then, as the insurgency took hold in 2005-06, and in some of the areas around Kabul in the last recent years, they have seen these freedoms unravel quickly. They have received phone calls, letters and visits from armed men threatening them, forcing them to stop work or take their daughters out of school.

I sent some reports to the committee from this report, and I included translations of some of the night letters that these women are receiving, which I encourage you to read. There is an extraordinary assassination campaign being carried out,

thème constituera la base de mon témoignage oral aujourd'hui, mais je serais heureuse de répondre à vos questions sur un large éventail de sujets.

La réintégration et la réconciliation ne peuvent pas se faire si un gouvernement plus crédible et légitime n'est pas mis en place en Afghanistan. Sinon, je crois que nous verrons une vague d'ententes, ce qui permettra, dans l'hypothèse la plus optimiste, d'acheter une paix temporaire, de donner du pouvoir aux hommes forts locaux et de favoriser la corruption. Malheureusement, je crois que l'une des choses qui met le plus les femmes afghanes en danger, c'est l'impatience de la communauté internationale de sortir de l'Afghanistan. De plus d'une manière, c'est toujours elle la meilleure garante, mis à part les femmes afghanes elles-mêmes, pour garantir qu'on ne conclut pas trop rapidement une entente et que les droits des femmes ne sont pas sacrifiés en échange d'un règlement politique en Afghanistan.

Il est essentiel que le gouvernement du Canada, qui a la bonne réputation d'avoir fait valoir les droits de la personne en Afghanistan, continue à inciter le gouvernement afghan à améliorer ses pratiques relatives aux droits, à la gouvernance et à la règle de droit à mesure que nous avançons lentement vers la réintégration et la réconciliation.

Avant de vous donner des détails à ce sujet, j'aimerais émettre une mise en garde relative aux illusions. J'ai écrit ce rapport en partie parce que j'étais frustrée par la montée du révisionnisme concernant les talibans. Les politiciens et les grands pontes ont actuellement tendance à parler de plus en plus des motivations non idéologiques des talibans — les facteurs économiques qui mènent au soulèvement. Je ne doute pas du tout du fait qu'il y a des facteurs économiques, particulièrement pour beaucoup de combattants de bas niveau. Je ne doute pas, non plus, du fait qu'il y a de nombreuses régions dans le pays où les gens sont victimisés par des représentants de l'État, ce qui peut les pousser à se joindre aux insurgés. Il faut porter une plus grande attention à cela.

Toutefois, je crois que l'interprétation extrémiste de l'islam fait partie intégrante de l'identité des talibans. Par conséquent, il faut tenir compte non seulement de ce qui motive les insurgés à combattre, mais également de la manière dont ils se comportent lorsqu'ils contrôlent une région. Par exemple, j'ai fait une série d'entrevues plus tôt cette année avec des femmes qui vivaient dans des régions sur lesquelles les talibans avaient un contrôle de fait, particulièrement dans des endroits où les femmes avaient connu de brèves périodes de liberté après la chute des talibans — elles avaient repris leurs emplois d'enseignantes, de sages-femmes, de fonctionnaires ou de travailleuses de la santé, et avaient renvoyé leurs filles à l'école. Puis, depuis que les insurgés ont repris le contrôle de certaines de régions qui entourent Kaboul en 2005-2006, elles ont rapidement perdu ces libertés. Elles ont reçu des appels téléphoniques, des lettres et des visites d'hommes armés qui les ont menacées, et les ont forcées à arrêter de travailler et d'amener leurs filles à l'école.

J'ai envoyé certains extraits de ce rapport au comité et j'ai inclus les traductions de certaines des lettres de nuit que ces femmes ont reçues. Je vous encourage à les lire. Une campagne d'assassinat incroyable est menée par les talibans,

particularly in the south by the Taliban. It is not that men are not targeted, but when women are targeted, there is a specific gendered aspect to it. For instance, after a young woman, an aid worker, was murdered in the spring of this year, other women in Kandahar received letters saying, "You are next on the list." Other women received letters saying, "You are mixing with men. You are not covering your face. This is *haram*. We will kill you in a way that no Muslim woman has been killed." A female teacher in Kunduz in the north received a letter saying, "If you do not stop working at the school, we will behead your children."

These are very specifically aimed at pushing women back into their homes, and it is very effective in many areas of Taliban control. That is just a note to say, let us be honest about who we are dealing with as we move forward into reintegration and reconciliation. Obviously all women in Afghanistan want peace because women are paying a very heavy price for the conflict in Afghanistan, but it does not mean that they want peace at any cost.

I would give a quick note on the political context here. This is a government that has shown itself very capable of trading away women's rights when it is politically expedient to do so, whether it is with the Shia Personal Status Law that I know received much attention in Canada, or when President Karzai freed some gang rapists from jail well before their term had ended because he wanted to do a favour for a political ally. There is a tendency for the government to suggest, as a reassurance about women's rights, that there would not be deals with anyone who would not agree to sign up to the constitution. I would like to flag what I think is the inadequacy of that. There have been many occasions when women's rights have been traded away, despite the supposed protection of the constitution. What is needed are explicit guarantees of women's basic freedoms, including the right to work, the right to participate in public life and the right to education. These kinds of rights need to be on the table during negotiations.

Women themselves, as you were just hearing, need to be at the table too. I met with President Karzai in July and asked him whether he could contemplate women being part of the negotiations themselves, and I received a theoretical yes. However, I think he was actually talking about sending a delegation of women to neighbouring countries to talk to other women, which is a long way short of actual involvement in negotiations. Representation is key, and I would urge that as something to be on your agenda, with your advocacy and your questions to the Afghan government and your government. Women fought hard to get decent representation on the peace *jirga*, which took place in June, and actually did a remarkable job and managed to get about 23 per cent in the *jirga*. There was much less success with the potentially important high level peace council, which was announced in September, and very little representation on the joint secretariat, which is the Afghan body

particulièrement dans le Sud. Il y a également des hommes qui sont ciblés, mais lorsque ce sont des femmes qui sont la cible de ces actes, leur sexe en est en grande partie la cause. Par exemple, après qu'une jeune femme, qui était travailleuse de l'aide, a été tuée, au printemps dernier, d'autres femmes à Kandahar ont reçu des lettres qui disaient : « Vous êtes la prochaine sur la liste. » D'autres femmes ont reçu des lettres qui disaient : « Vous côtoyez des hommes. Vous ne vous couvrez pas le visage. C'est *haram*. Jamais une femme musulmane n'aura été tuée de la manière dont nous vous tuons. » Une enseignante à Kondôz dans le Nord a reçu une lettre qui disait : « Si vous n'arrêtez pas de travailler à l'école, nous couperons la tête de vos enfants. »

Ces pratiques ont comme objectif précis de repousser les femmes dans leur maison, et elles sont très efficaces dans de nombreuses régions qui sont contrôlées par les talibans. C'était tout simplement une parenthèse pour souligner que nous devons être honnêtes au sujet des gens à qui nous avons affaire à mesure que nous avançons vers la réintégration et la réconciliation. Bien évidemment, toutes les femmes en Afghanistan veulent la paix parce qu'elles subissent les conséquences désastreuses du conflit en Afghanistan, mais cela ne veut pas dire qu'elles seraient prêtes à faire de tels sacrifices pour l'avoir.

J'aimerais faire un commentaire rapide sur le contexte politique. Le gouvernement afghan s'est montré prêt à sacrifier les droits de la femme lorsqu'il était politiquement opportun de le faire, qu'il s'agisse de la loi chiite sur le statut personnel, qui, je le sais, a reçu beaucoup d'attention au Canada, ou de la mise en liberté par le président Karzaï d'hommes qui avaient commis des viols collectifs, bien avant la fin de leur peine d'emprisonnement parce qu'il voulait rendre service à un allié politique. Comme moyen de rassurer le monde sur la protection des droits de la femme, le gouvernement a tendance à laisser entendre que des ententes ne seraient pas conclues avec quiconque n'accepterait pas de ratifier la constitution. Je voudrais souligner le caractère inadéquat de cette allégation. À de nombreuses reprises, malgré la protection supposée de la constitution, on a sacrifié les droits de la femme. Il faut des garanties explicites des libertés fondamentales des femmes, y compris le droit de travailler, le droit de participer à la vie publique et le droit à l'éducation. Ces types de droits doivent être protégés à la table des négociations.

Les femmes elles-mêmes, comme vous venez de l'entendre, doivent, elles aussi, participer aux négociations. J'ai rencontré le président Karzaï, en juillet, et je lui ai demandé s'il envisagerait de faire participer des femmes aux négociations. Il a répondu que, en théorie, il accepterait. Cependant, je crois qu'il parlait plutôt d'envoyer une délégation de femmes dans des pays avoisinants pour parler à d'autres femmes, ce qui ne revient pas du tout à dire qu'elles participeraient aux négociations. La représentation des femmes est essentielle, et je vous engage à inclure cela dans vos actes de défense des droits de la personne auprès du gouvernement afghan et de votre gouvernement, ainsi que dans vos questions à leur intention. Les femmes se sont battues pour être représentées de manière adéquate à la *jirga* de la paix, qui a eu lieu en juin, et elles ont fait un travail remarquable, puisque 23 p. 100 des participants à la *jirga* étaient des femmes. Le conseil supérieur pour la paix, qui a été annoncé en septembre et qui

that will actually be overseeing the programs themselves, particularly with a view to reintegration. They have a gender specialist, which is a very tokenistic bit of representation.

When it comes to reintegration, the Canadian government could play a helpful role. There is a need for some kind of vetting to take place when there is reintegration of commanders who are invited to come and rejoin the government. One of the inducements that will be used is the offer of political jobs, whether it is district governorships or district police chiefs or higher level government officials. This is part of the package, not necessarily formally in the programs but in terms of the conversations I have had with Afghan government officials; it is very much on the table. Canada will have some very detailed information about some of the insurgents, particularly in Kandahar, and I would urge you to share that information with the people at the local level, the provincial-level peace councils. The UN is setting up this task force or peace group that will hopefully have an important consultative role. There needs to be more of a pooling of this information so that, for instance, if a Talib appears wanting to reintegrate with the government, if he has a track record of burning down girls' schools, that information is at hand, and red flags will be raised. We really need to start looking at what the red lines are for reintegration and reconciliation.

I have a brief word on attacks on women in public life, which is important generally but will be particularly important for reintegration and reconciliation moves and women's ability to advocate for their own rights being upheld in this process. Women parliamentarians, counsellors and activists who assert their rights face serious threats. In the last few years, several high-profile women have been assassinated, and their killers have still not been brought to justice. I would encourage to you think about writing to the Afghan government to ask why there has not been justice for the killers of these victims. These killings should not be forgotten. I think it helps for the government to realize that these women's lives are not forgotten.

On violence against women, I will echo some of the points that Ms. Gilbert has brought to you. The broader picture of violence against women is dismal. There was one bright spot, which was the passing, by decree last summer, of The Elimination of Violence Against Women Act. It is not perfect, but it makes rape a crime for the first time. Much more work is needed still to try to ensure that this gets implemented — and that includes training programs for lawyers, prosecutors and judges. I would echo again Ms. Gilbert's point that although Canada is ending its combat function, you will still play an important role with the training of the Afghan army and police. We have seen a training program that is heavily skewed toward churning out paramilitary forces as cannon fodder in the insurgency and much less attention to basic

devoir être très important a représenté un succès beaucoup moins grand pour les femmes. De plus, les femmes sont très peu représentées au sein du secrétariat conjoint, qu'est l'organisme afghan qui gèrera les programmes eux-mêmes, particulièrement en ce qui concerne la réintégration. Le secrétariat comprend une expertise dans le domaine des rapports entre les sexes, ce qui constitue une représentation bien symbolique.

Le gouvernement du Canada pourrait jouer un rôle très utile dans le processus de réintégration. Un contrôle sera nécessaire si l'on veut réintégrer des commandants qui sont invités à revenir faire partie du gouvernement. L'une des mesures incitatives qu'on utilisera sera l'offre d'emplois politiques, qu'il s'agisse de gouverneurs de district, de chefs de police ou de hauts fonctionnaires. Cela fait partie de l'offre, pas nécessaire officiellement dans les programmes, mais c'est ce qui est ressorti de mes conversations avec des représentants du gouvernement afghan; ces postes seront très sûrement offerts à la table des négociations. Le Canada aura beaucoup de détails sur certains des insurgés, particulièrement à Kandahar, et je vous encourage fortement à communiquer cette information aux membres des conseils de paix locaux et provinciaux. L'ONU est en train de mettre sur pied un groupe de travail ou un groupe de paix qui aura, je l'espère, un rôle consultatif important. Cette information doit être échangée de manière plus efficace afin qu'on puisse identifier les talibans qui veulent réintégrer le gouvernement et qui, par exemple, ont déjà mis le feu à des écoles de filles. Nous devons vraiment commencer à déterminer les limites pour la réintégration et la réconciliation.

J'ai quelques mots à dire sur les attaques commises contre les femmes qui sont actives dans la vie publique. Ce thème est important, en général, mais aura encore plus d'importance dans le processus de réintégration et de réconciliation, et pour la capacité des femmes de défendre leurs propres droits dans le cadre de ce processus. Les parlementaires, les conseillères et les militantes qui font valoir leurs droits font face à de graves menaces. Au cours des dernières années, plusieurs femmes très connues ont été assassinées, et leurs tueurs n'ont toujours pas été traduits en justice. Je vous encourage à écrire au gouvernement afghan pour lui demander pourquoi la justice n'a pas encore puni ces tueurs. On ne doit pas oublier ces meurtres. Je crois qu'il est utile de faire savoir au gouvernement que nous gardons en mémoire la vie de ces femmes.

Au sujet de la violence contre les femmes, je vous rappellerai certains des points que Mme Gilbert a soulevés. La situation de la violence contre les femmes est, dans l'ensemble, désespérante. Il y a eu un point saillant, à savoir l'adoption par décret, l'été dernier, de la Loi sur l'élimination de la violence contre les femmes. Cette loi n'est pas parfaite, mais elle criminalise le viol pour la première fois. Un travail énorme est nécessaire pour garantir que cette loi est appliquée — et cela comprend des programmes de formation pour les avocats, les procureurs et les juges. Je me ferai encore une fois l'écho de Mme Gilbert et je répéterai que, même si le Canada met fin à sa mission de combat, vous pouvez toujours jouer un rôle important dans la formation de l'armée et de la police afghanes. Nous avons vu un programme d'entraînement dont

law enforcement duties, including laws against violence against women. I would encourage you to evaluate and help modify current police training to take this much more into account.

In conclusion, I would say that Afghan women and girls do not forget the promises made all over the world when the Taliban were ousted, and they look to countries such as yours with a track record of attempting to uphold human rights in Afghanistan, to ensure that their rights will not be traded away, even as you reduce your troop commitments. Clearly the Afghan leadership has the primary responsibility here. However, as we have seen, for instance, with the appointments on the high-level peace council where women received such dismal representation, there is little sign yet that their rights will be protected by the government. The Government of Canada can play an incredibly important role when other troop-contributing nations and powerful donor nations in Afghanistan have not yet made it clear that they will really seek to protect women's rights as they also seek to extract themselves from Afghanistan. Canada can help to ensure that women are included in the process and that serious human rights violators are not put into positions of power over people's lives and that the fundamental freedoms enshrined in Afghanistan's constitution are not sacrificed. Thank you very much.

Senator Kochhar: Thank you for your helpful presentations.

I have a small question. I am trying to understand. You have been telling us all the problems can be solved by education. What is the process behind it? Let us say CIDA gives a \$200,000 grant to a group to go to Afghanistan and bring about a change so that women can be educated and more education can be given. Do you have to go to their ministry of education? Is it a national government or a provincial government? Once you receive the CIDA grant, how do you proceed to effect the change for which you received the grant?

Ms. Gilbert: For me, the key point about how to achieve change through education is really to let Afghans, whether they are individuals or groups, take the ownership of the discourse that is carried to bring a more equitable society. It is not about us going there and giving training and doing this and that. It is about identifying local resources that are well versed, for example, in progressive interpretation or sharia.

It can also be that they are well versed in economical and sociological arguments to promote the rights of women to education and to work, for example. That goes to not only formal education in the sense that the teachers and the professors must also have access to that kind of training to be able to carry

l'objectif principal était de produire, en série, des forces paramilitaires qui serviraient de chair à canon durant le soulèvement, et on a porté une attention beaucoup moins grande aux fonctions fondamentales d'exécution de la loi, y compris des lois sur la violence contre les femmes. Je vous encourage à évaluer la formation actuelle fournie à la police et à contribuer à la modifier pour qu'elle tienne beaucoup plus compte de cela.

En conclusion, j'aimerais souligner que les femmes et les filles afghanes n'ont pas oublié les promesses qui ont été faites partout dans le monde lorsque l'on a renversé les talibans et elles se fient à des pays comme le vôtre, qui ont, par le passé, tenté de défendre les droits de la personne en Afghanistan, pour que, alors même que vous réduisez vos engagements en matière de troupes, vous assuriez que leurs droits ne sont pas sacrifiés. Il est clair que les chefs afghans sont les premiers responsables à cet égard. Toutefois, comme nous l'avons vu, par exemple, avec la nomination des membres du conseil supérieur pour la paix, où la représentation des femmes était véritablement négligeable, aucun signe ne laisse croire, jusqu'à maintenant, que leurs droits seront protégés par le gouvernement. Le gouvernement du Canada peut jouer un rôle extrêmement important, puisque d'autres nations qui ont envoyé des troupes et qui ont investi des sommes importantes en Afghanistan n'ont pas déclaré clairement qu'elles essaieront de protéger les droits de la femme, alors même qu'elles cherchent les moyens de quitter l'Afghanistan. Le Canada peut aider à garantir que les femmes sont incluses dans le processus, que des hommes qui ont commis de graves violations contre les droits de la personne ne sont pas placés dans une position où ils auront du pouvoir sur la vie des gens et que les libertés fondamentales consacrées dans la constitution de l'Afghanistan ne sont pas sacrifiées. Merci beaucoup.

Le sénateur Kochhar : Merci pour vos exposés intéressants.

J'ai une petite question. J'essaie de comprendre. Vous nous avez dit que l'éducation peut régler tous les problèmes. Quel est le processus qui permettrait cela? Disons que l'ACDI donne une subvention de 200 000 \$ à un groupe pour qu'il aille en Afghanistan et change les choses afin que les femmes puissent faire des études et que l'enseignement soit plus accessible. Faut-il se présenter au ministère de l'Éducation? S'agit-il d'un gouvernement national ou provincial? Une fois la subvention de l'ACDI reçue, comment le groupe fera-t-il pour effectuer le changement visé par la subvention?

Mme Gilbert : Selon moi, pour que le changement soit possible grâce à l'éducation, il faut vraiment laisser les Afghans, qu'il s'agisse de particuliers ou de groupes, tenir eux-mêmes le discours qui fait valoir et qui favorise une société plus équitable. Ce n'est pas nous qui devons aller là-bas et donner une formation ou ceci ou cela. Il faut identifier les ressources locales qui connaissent bien, par exemple, l'interprétation progressive ou la charia.

Ces personnes peuvent également connaître des arguments économiques et sociologiques en faveur de la défense des droits de la femme à l'éducation et au travail, par exemple. Cela s'applique aussi bien à la formation scolaire, puisque les enseignants et les professeurs doivent également avoir accès à ce type de formation

on this message to the classroom, but also informal education through training, workshops, and raising awareness. Earlier I mentioned legal aid clinics in the provinces. These are fantastic ways to raise awareness on women's rights.

Senator Kochhar: Where do you get the permission? Do you go to the federal government, provincial government or the local government? Who controls the education in these schools? CIDA will give grants to only Canadian organizations in partnership with the Afghan organizations, and this Canadian organization will empower the local organization to make things happen. Where would the local organization get the permission to go to these schools?

Ms. Gilbert: In terms of the ministry of education, I do not know the content of their curriculum. However, for example, we have been trying to include teachers in training at a local level, and doing training on how to preserve harmony in the family, which is the message that my colleagues are conveying to discuss women's rights. There were some teachers who were just taking a few days to attend our training. If we take the training outside of the classrooms, in terms of raising awareness, so that there are mixed groups, that can be organized at the community level. For now, I know the ministry of justice is working to frame legal awareness. It is at an early stage, so I do not know how it will affect the work we are doing.

Senator Kochhar: I do not think you understand my question. The education system in Canada is a provincial and local jurisdiction. How does the education system work in Afghanistan? Is it provincial, federal or local? Under what jurisdiction does the education system fall?

Ms. Gilbert: I am not an expert on the education system. My expertise is informal education in the form of raising awareness, so outside the classroom.

Ms. Reid: I am not an expert, either, but, in theory, there is a national system. A lot of informal and community education was being led by NGOs in the early years. There was a transition policy to move more of the schools into the control of the Afghan government and to regularize the system. It is moving toward being a nationalized system.

We did some work on girls' access to secondary education last year and found that it was the small, local community schools that girls found much easier to access. One of the failings in the state system was a tendency to go to large, centrepiece flagship schools in provincial and district capitals. The barriers to girls' education, which kick in particularly when they hit puberty, are not necessarily about Afghan families not wanting to send their daughters to school or not wanting them to have an education. They are often things about the problem of girls of pubescent age

afin de transmettre ce message dans la salle de classe, mais également à l'éducation informelle, par le truchement de formation, d'ateliers et d'activités de sensibilisation. Plus tôt, j'ai mentionné les cliniques d'aide juridique dans les provinces. Elles sont un moyen fantastique de sensibiliser les gens aux droits de la femme.

Le sénateur Kochhar : Où obtenez-vous la permission? Vous adressez-vous au gouvernement fédéral, au gouvernement provincial ou à l'administration locale? Qui gère l'enseignement dans ces écoles? L'ACDI donnera des subventions uniquement à des organisations canadiennes en partenariat avec des organisations afghanes, et cette organisation canadienne aidera l'organisation locale à faire bouger les choses. Où l'organisation locale obtient-elle l'autorisation de se rendre dans ces écoles?

Mme Gilbert : Je ne connais pas le programme d'enseignement du ministère de l'Éducation. Toutefois, par exemple, nous essayons d'inclure les enseignants dans la formation à l'échelle locale. Cette formation porte sur les manières d'assurer l'harmonie dans la famille; c'est le message que mes collègues transmettent pour discuter des droits de la femme. Il y a des enseignants qui ont tout simplement pris quelques jours de congé pour participer à notre formation. Si nous organisons la formation à l'extérieur des salles de classe pour faire de la sensibilisation, il peut y avoir des groupes mixtes, et cela peut se faire à l'échelle communautaire. Pour l'instant, je sais que le ministère de la Justice travaille à l'établissement d'un cadre pour la sensibilisation au droit. Ce processus en est à ses premières étapes, alors je ne sais pas comment cela influera sur le travail que nous faisons.

Le sénateur Kochhar : Je ne crois pas que vous comprenez ma question. Le système de l'éducation au Canada relève des provinces et des régions. Comment fonctionne le système de l'éducation en Afghanistan? Est-ce qu'il est géré à l'échelle provinciale, fédérale ou locale? À qui appartient cette compétence?

Mme Gilbert : Je ne suis pas une spécialiste du système de l'éducation. Mon expertise concerne l'éducation informelle sous forme d'activités de sensibilisation qui se tiennent à l'extérieur de la salle de classe.

Mme Reid : Moi non plus, je ne suis pas une experte en la matière, mais, en théorie, il s'agit d'un système national. Les ONG ont mis sur pied beaucoup de programmes d'éducation informelle et communautaires dans les premières années. Il y a eu une politique de transition qui visait à redonner le contrôle des écoles au gouvernement afghan et à régulariser le système. Le système nationalisé est en voie d'élaboration.

Nous avons fait des travaux sur l'accès des filles à l'enseignement secondaire l'an dernier et nous avons découvert qu'il était beaucoup plus facile pour elles d'avoir accès aux petites écoles communautaires locales. L'un des défauts du système éducatif était sa tendance à mettre l'accent sur les grandes écoles vedettes dans les capitales provinciales et de district. Les obstacles à la scolarité des filles, qui sont surtout importants lorsqu'elles atteignent la puberté, ne comprennent pas nécessairement le manque de volonté des familles afghanes d'envoyer leurs filles à

travelling to school, being seen on roads, being seen in schools where there are no school buildings. There are many of these much more subtle cultural taboos.

The answers we were getting from the communities we were interviewing were to have more small, local community schools and more training for female teachers. Certainly, on the reconciliation issue, if we are moving into an era where the Taliban and more conservative factions have more sway, we need to be looking at what their objections are. When they were in power, they were not necessarily saying that they were opposed to women's education per se. Often they were using technical problems such as there not being enough female teachers or women's schools. Those issues should be on your agenda and CIDA's educational programs.

[Translation]

Hon. Patrick Brazeau: My question is for the representatives of Rights and Democracy. In your presentation, you told us what considerations Canada should have for its future involvement in Afghanistan. You also mentioned that the Afghan people have fought to be included in discussions for the peace process.

Could you please expand on the importance of ensuring that Afghan women take part in this process? Why should Canada focus on this? Thirdly, and just so I can have a better understanding of it, what are the benefits of their involvement? Lastly, I would like to know if it's realistic to do this.

Ms. Gilbert: Can I respond in English? Because I worked with Ms. Reid in Kabul, and I know she does not understand French.

[English]

Ms. Reid, I will answer in English because you will like the question as well. We mentioned in our presentation that women have fought to be included in the peace talks and then on the High Peace Council. The question is how they will make a difference, and is it realistic.

I felt at the very beginning that the inclusion of women in the peace talks was cosmetic. You include women to include women because then afterwards the government can say, "Oh, yes, women were included." Yes, there were women present, but what was the role of these women?

I will give you another example. At the peace *jirga*, men were chairing the committees, and women were deputy chairs, from what I remember. Yes, they were there, and they were still deputy chairs, which was good, but still they did not have the front role.

I will answer by a greater question: How can we ensure that they have decision-making roles that actually mean having something to say about who we negotiate with? We heard very

l'école ou leur réticence à faire instruire leurs filles. Il s'agit plus souvent de problèmes liés aux allers-retours que doivent faire les filles pubères pour aller à l'école, le fait d'être vues sur la route et dans les écoles, qui n'ont pas toujours de murs. Ces tabous culturels très subtils sont nombreux.

Les membres des collectivités que nous avons interviewés ont suggéré de créer plus de petites écoles communautaires locales et d'offrir plus de formation pour les enseignantes. En ce qui concerne la réconciliation, si les talibans et les factions conservatrices viennent à avoir plus d'influence, nous devons, à coup sûr, tenir compte de leurs objections. Lorsqu'ils étaient au pouvoir, ils ne disaient pas nécessairement qu'ils étaient contre le fait que des femmes fassent des études. Souvent, ils invoquaient des problèmes techniques comme le manque d'enseignantes ou d'écoles pour femmes. Ces problèmes devraient être inclus dans votre programme ainsi que dans les programmes éducatifs de l'ACDI.

[Français]

L'honorable Patrick Brazeau : Ma question s'adresse aux représentants de Droits et Démocratie. Dans votre présentation, vous dites ce que le Canada devrait considérer pour leur engagement futur en Afghanistan et vous mentionnez également que les Afghanes se sont battues pour être incluses dans les discussions pour le processus de paix.

Pourriez-vous élaborer sur l'importance d'assurer la participation des femmes afghanes dans ce processus? Pourquoi le Canada devrait-il se concentrer sur cette question? Troisièmement, afin de mieux comprendre, j'aimerais connaître les bénéfices de cette implication. Et finalement, je voudrais savoir si c'est réalisable de faire cela?

Mme Gilbert : Est-ce que je peux répondre en anglais? Parce que j'ai travaillé avec Mme Reid, à Kaboul, et je sais qu'elle ne comprend pas le français.

[Traduction]

Madame Reid, je vais répondre en anglais parce que vous allez aimer la question, vous aussi. Nous avons mentionné, dans notre exposé, que les femmes se sont battues pour être incluses dans les pourparlers de paix et dans le conseil supérieur pour la paix. M. le sénateur veut savoir comment elles vont faire une différence et si cela est réaliste.

Dès le début, j'étais d'avis que l'inclusion des femmes dans les pourparlers de paix était purement symbolique. On inclut des femmes pour que le gouvernement puisse dire : « Oh oui, il y avait des femmes. » Oui, il y avait des femmes, mais quel était leur rôle?

Je vais vous donner un autre exemple. À la *jirga* de la paix, les présidents des comités étaient des hommes, et, si mon souvenir est bon, les vice-présidents étaient des femmes. Oui. Elles étaient là et elles étaient vice-présidentes, ce qui est bien, mais ce n'était toujours pas elles qui jouaient le premier rôle.

Je vais répondre en posant une question plus large : comment pouvons-nous garantir qu'elles jouent un rôle dans la prise de décisions et qu'elles ont leur mot à dire en ce qui concerne les

often that it would be the moderate Taliban. What is a moderate Taliban? How do you identify a moderate Taliban, and can women eventually meet these people as well?

Ms. Reid mentioned that you have to bring articles from the constitution to the table, the ones that relate to women, and say, "Listen, this is what needs to be preserved." Women should be sitting there as well to talk about these things.

I am answering again with a question: How do you ensure that it is not a cosmetic role women are playing but rather one in which they can have an impact and be present for all the decision making?

Ms. Reid: I agree. Women can actually really make a huge difference, and it is absolutely necessary that they are part of the process because it is so clear that the Afghan government itself will not represent their rights. There is no choice. The only way that we can avoid having their rights unravelled is to help them ensure that they are part of the process.

As one Afghan friend of mine said, "We do not have guns or poppies, so who listens to us?" The way power works is very much through these corrupt patronage networks that are connected to militias or narcotics interests, and women do not have a strong access network into power.

At the peace *jirga*, I was not completely disheartened. The *jirga* itself was huge. About 1,500 people were present; it broke into these committees, and women had the same share of the *jirga* as a whole — about 23 per cent. I spoke to women who had been, for instance, the emergency lawyer *jirga* or the constitutional lawyer *jirga*, in 2002, 2003 and 2004, those early bodies that were formed. They said that the mood was transformed, and where five or eight years ago, they would have been spat at, insulted or abused for daring to be part of the process, there they were sitting with people such as Abdul Rabb Rasul Sayyaf who is, frankly, a man with views almost identical to the Taliban when it comes to gender and raising points such as women need to be in the negotiating process itself, and they were not being laughed out of the room. Many of my female friends came out of these committees being astounded by the fact that their presence was now more or less accepted.

I do not want to create a completely dismal picture for you, but things can change quickly in Afghanistan. It will require help for women to make sure they are included. In the High Peace Council, they only got about 10 seats out of 70 and the majority of those 10 are Karzai loyalists or connected to former mujahedeen groups, so they will not be effective advocates for women's rights. Only a couple of the women in there will. We need to do much better than this — those of us who are interested in ensuring that they receive adequate representation. There is no doubt that it is absolutely fundamental.

hommes avec qui nous allons négocier? Nous avons très souvent entendu que seuls les talibans modérés participeront aux négociations. Qu'est-ce qu'un taliban modéré? Comment identifie-t-on un taliban modéré, et les femmes peuvent-elles rencontrer ces hommes, elles aussi?

Mme Reid a mentionné qu'il faut invoquer des dispositions de la constitution au moment des négociations — celles qui portent sur les femmes et dire : « Écoutez. C'est ça qu'il faut protéger. » Des femmes doivent être présentes pour discuter de ces choses.

Je vais encore une fois répondre en posant une question : comment s'assurer que les femmes jouent non pas un rôle purement symbolique, mais plutôt un rôle qui leur permet d'avoir une influence et d'être présentes à toutes les prises de décisions?

Mme Reid : Je suis d'accord. Les femmes peuvent, de fait, faire une très grosse différence, et il est absolument essentiel qu'elles participent au processus parce qu'il est très clair que le gouvernement afghan ne défendra pas leurs droits. C'est un impératif. La seule manière dont nous pouvons éviter l'effritement de leurs droits, c'est de les aider à s'assurer qu'elles participent au processus.

Comme l'une de mes amies afghanes l'a dit : « Nous n'avons pas de fusils ni de pavots, alors qui nous écoute? » Le pouvoir est organisé autour de ces réseaux corrompus qui favorisent les intérêts des milices ou les stupéfiants, et les femmes n'ont pas de réseau fort qui serait leur porte d'accès au pouvoir.

La *jirga* de la paix ne m'a pas complètement découragée. La *jirga* elle-même était immense. Environ 1 500 personnes étaient présentes; des comités se sont formés, et la proportion des membres qui étaient des femmes de la *jirga* dans son ensemble — environ 23 p. 100. J'ai parlé à des femmes qui, par exemple, avaient participé à la *loya jirga* d'urgence ou à la *loya jirga* constitutionnelle en 2002, 2003 et 2004, qui étaient parmi les premières assemblées formées. Elles ont dit que l'ambiance avait changé et que, il y a cinq ou huit ans, on leur avait craché dessus, on les avait insultées ou agressées parce qu'elles osaient participer au processus. Et maintenant, elles s'associaient avec des gens comme Abdul Rabb Rasul Sayyaf, dont les points de vue à l'égard des sexes sont, bien franchement, presque identiques à ceux des talibans, et elles pouvaient faire valoir des points comme la nécessité de permettre aux femmes de participer au processus des négociations; personne ne s'est moqué d'elles. Un bon nombre de mes amies étaient étonnées du fait que leur présence avait été plus ou moins acceptée à ces comités.

Je ne veux pas vous peindre un portrait complètement lugubre, mais les choses peuvent changer rapidement en Afghanistan. Les femmes auront besoin d'aide pour garantir qu'elles sont incluses. Au conseil supérieur pour la paix, elles n'ont obtenu qu'environ 10 des 70 sièges disponibles, et la majorité de ces 10 femmes sont des inconditionnelles de Karzaï ou ont des liens avec d'anciens groupes de moudjahidines; elles ne défendront donc pas les droits des femmes de manière efficace. Seules quelques-unes des femmes qui participeront au conseil le feront. Nous devons faire beaucoup mieux que cela — ceux d'entre nous qui veulent garantir leur représentation adéquate. Cela est absolument essentiel, sans aucun doute.

Senator Andreychuk: Thank you for your presentations. I am reassured in one sense that the informal networks are having some impact, but it is a slow, long-term impact. You are changing a society from within as and when they can handle it and according to their own precepts or rights. I am encouraged that some of what we are doing in the international community is assisting Afghans to start making some changes and to work with each other, but that is on a long-term basis.

In the short term, the international community in Canada is caught in the same way — NATO and the UN are caught — with the fact that we were all thinking that the new Karzai government had some political will to look at women's issues and to make some changes in society. However, we are less optimistic — in fact, I think some people are very pessimistic — that President Karzai is committed to the changes that he espoused that excited the international community. We are now stuck with suggesting that he live by what he said, reminding him of not repealing laws that he has committed to, to support women in a real sense and not in a superficial sense.

It troubles me is that there is no alternative to the present Karzai government, and I do not see any challengers or any grouping within the country that will move this forward. We are back to encouraging the same people who have not done the job. From where does your optimism come? Implementation is not happening, and it needs to. Words have been said but not followed through. President Karzai's government does not show a willingness beyond when it is requested. It is a constant political pull one way or another.

The women themselves want to be in the process, but where are other levers, if they are not in the bureaucracy, the institutions or the military? Where do we put our emphasis, or do we continue to hope that what we have been doing will bear some fruit? Again, is that a long-term answer not a short-term answer?

Ms. Gilbert: I really like the question because sometimes when you are in Afghanistan working on women's rights, you have deep evenings thinking about why. For me it is that there are still some sparkles in the dark that keep me moving. I work with an all-Afghan team, and it is men and women who are progressive that I see. Ms. Reid knows them as well, and I am sure she has had the same experience. They are still trying to do something, to go around the system to find ways to be creative and to propose solutions. I feel that there is still this space. I mentioned earlier that there are laws that could be easily used to restrict the space, but for the moment it is still possible for Afghan civil society to have a certain space.

Le sénateur Andreychuk : Merci pour vos exposés. Je suis rassurée, dans un sens, par le fait que les réseaux informels ont une influence, mais il s'agit d'une influence à long terme et qui est lente à se faire sentir. On veut changer une société de l'intérieur, à une vitesse que les Afghans peuvent gérer et selon leurs propres préceptes ou leurs propres droits. Je suis encouragée par le fait que certaines des choses entreprises par la communauté internationale aident les Afghans à commencer à apporter des changements et à travailler ensemble, mais il s'agit d'efforts à long terme.

À court terme, la communauté internationale et le Canada sont pris au piège — l'OTAN et l'ONU aussi — car nous pensions tous que le nouveau gouvernement Karzai avait la volonté politique de se pencher sur les questions qui touchent les femmes et d'apporter des changements dans la société. Toutefois, nous sommes moins optimistes — en fait, je crois que certaines personnes sont très pessimistes — à l'égard des engagements que le président Karzai a pris relativement aux changements qu'il a promis et qui ont excité la communauté internationale. Nous sommes maintenant pris au piège, car nous ne pouvons que suggérer qu'il fasse ce qu'il a promis de faire, lui rappeler de ne pas abroger les lois qu'il s'est engagé à défendre, et insister pour qu'il appuie véritablement les femmes, et non seulement d'une manière superficielle.

Ce qui me dérange, c'est qu'il n'y a pas de solution de rechange au gouvernement actuel de Karzai et je ne vois pas de prétendants au pouvoir ni de groupes au sein du pays qui pourraient faire progresser les choses. Nous continuons d'encourager ces mêmes personnes qui n'ont pas fait le travail. D'où vient votre optimisme? La mise en œuvre ne se fait pas et elle doit se faire. Des paroles ont été prononcées, mais on n'y a pas donné suite. Le gouvernement du président Karzai ne fait preuve de volonté que lorsqu'on le lui demande. C'est une lutte politique constante des deux côtés.

Les femmes elles-mêmes veulent participer au processus, mais qu'est-ce qui peut agir à titre de levier, si ce n'est la bureaucratie, les institutions ou les forces armées? Sur quoi devons-nous nous concentrer ou devons-nous continuer d'espérer que nos actes porteront leurs fruits? Encore une fois, s'agit-il d'une réponse à court ou à long terme?

Mme Gilbert : J'aime beaucoup la question parce que parfois, lorsqu'on est en Afghanistan et qu'on travaille pour défendre les droits des femmes, on passe de longues soirées à se poser des questions sur ces motifs. Pour ma part, il y a toujours des étincelles dans le noir qui me poussent à continuer. Je travaille avec une équipe entièrement afghane, alors je fréquente des hommes et des femmes progressistes. Mme Reid les connaît également, et je suis certaine qu'elle a eu la même expérience. Ils essaient toujours de faire quelque chose, de contourner le système et de trouver des moyens d'être créatifs et de proposer des solutions. À mon avis, cet espace existe toujours. J'ai mentionné plus tôt qu'il y a des lois qui pourraient facilement être utilisées pour restreindre cet espace, mais pour le moment, il y a un espace pour la société civile afghane.

One of the mistakes that we made is that we assume that civil society is just about organizations, just about organized civil society, and we forget, for example, lawyers, teachers, female mullahs, businessmen, doctors, nurses, individuals who can also adhere to principles of equality. Thus far, we have been working mainly with organized civil society. It is about time — and this is what we are trying to do right now to a very modest extent to the project — to get the organized civil society to identify individuals who can increase the network of like-minded individuals to carry progressive messages and be women's rights and human rights advocates. If we come back to the peace talk, if I remember correctly, the list of members of the High Peace Council is quite depressing. However, there could be men willing to defend women in this process as well. We still have some time. Anyway, this is what keeps me doing what I am doing, and this is what keeps my colleagues also believing that there are still some things that can be done.

Ms. Reid: I would echo Ms. Gilbert's highlighting of the number and wealth of inspirational Afghan leaders who we work with and come into contact with all the time. Outside of Afghanistan you get an image of President Karzai and some of the entourage around him. No country has only this. There are some inspiring people in every country, and Afghanistan is not short of them by any stretch of the imagination. Are they accessing power? No; there is a stranglehold of power by a group of former warlords and the Mafia-like leaders, many of whom are profiting from the war economy. To be honest, the international community shares a lot of responsibility for this situation.

Early on there was a decision made that it would be security now and justice would come later. Still today those decisions are being made. Particularly since the shock around the 2009 presidential elections, which Afghans were much less shocked about, we have seen a lot of stress on the need for reforms around governance and rule of law, but we do not see much action. Part of the reason is that the international communities themselves are dependent on these same characters, whether it is for their private security companies, their logistics or in battle. If you look at Kandahar as a recent example, in the military operations in the spring, Kandahar was described as a political problem. The solution was to be governance-led. Look at who the key ally is now of international forces in Kandahar presently, Commander Raziq, who is notorious for human rights abuses and narcotics smuggling, and is very much a part of the problem.

I do not think it is the time to despair with the Afghan government while the international community is still sending such mixed messages: on the one hand, finger-wagging, and on the other hand enriching and empowering the same characters who are part of the problem. A signal needs to be sent on the international communities side as well as the Afghan government side that there is a genuine commitment to reform, to sever some

L'une des erreurs que nous avons faites, c'est de présumer que la société civile se limite aux organisations. Nous ne tenons compte que de la société civile organisée et nous oublions, par exemple, les avocats, les enseignants, les femmes mollahs, les hommes d'affaires, les médecins, les infirmières et toutes les personnes qui peuvent adhérer aux principes de l'égalité. Jusqu'à maintenant, nous avons surtout travaillé avec la société civile organisée. Il est grand temps — et c'est ce que nous essayons de faire actuellement dans une moindre mesure dans le cadre du projet — de demander à la société civile organisée d'identifier les personnes qui peuvent contribuer au réseau de progressistes en communiquant ces messages et en défendant les droits des femmes et les droits de la personne. Pour en revenir aux pourparlers de paix, si mon souvenir est exact, la liste des membres du conseil supérieur pour la paix est assez désespérante. Toutefois, il se peut qu'il y ait également des hommes qui sont prêts à défendre les femmes dans ce processus. Il reste du temps. En tout cas, c'est pour cela que je continue et c'est pour cela que mes collègues croient toujours que l'on peut faire quelque chose.

Mme Reid : Tout comme Mme Gilbert, j'aimerais souligner le nombre de chefs afghans inspirants et très compétents qui travaillent avec nous et auxquels nous avons affaire régulièrement. À l'extérieur de l'Afghanistan, l'image que l'on projette, c'est celle du président Karzaï et de son entourage. Aucun pays ne dispose que de ce genre de personnes. Il y a des gens inspirants dans tous les pays, et l'Afghanistan en compte un grand nombre. Ont-ils accès au pouvoir? Non. Un groupe d'anciens seigneurs de la guerre et de chefs mafieux, dont un grand nombre profitent de l'économie de guerre, gardent la mainmise sur le pouvoir. En toute honnêteté, la communauté internationale y est pour beaucoup dans cette situation.

Très tôt, on a décidé que la sécurité viendrait en premier et que la justice devrait attendre. Encore aujourd'hui, on prend ce genre de décisions. Particulièrement depuis le choc découlant de l'élection présidentielle de 2009, qui n'a pas surpris beaucoup d'Afghans, on a beaucoup mis l'accent sur la nécessité de mettre en place des réformes dans les domaines de la gouvernance et de la règle de droit, mais très peu de choses ont été faites. Une partie de cela est due à la dépendance de la communauté internationale à l'égard de ces mêmes facteurs, que ce soit pour ses entreprises de sécurité privées, la logistique ou le combat. Prenons comme exemple la situation récente à Kandahar. Durant les opérations militaires, au printemps, Kandahar a été décrite comme un problème politique. La solution était la gouvernance. Et maintenant, le principal allié des forces internationales à Kandahar est le commandant Raziq, qui est connu pour avoir violé les droits de la personne et versé dans la contrebande de stupéfiants. Il fait donc grandement partie du problème.

Je ne crois pas qu'il est temps de désespérer du gouvernement afghan au moment même où la communauté internationale envoie des messages contradictoires : d'un côté, elle lui tape sur les doigts, et de l'autre, elle enrichit ces mêmes personnes qui font partie du problème et leur donne le pouvoir. Aussi bien la communauté internationale que le gouvernement afghan doivent envoyer un message clair pour montrer qu'ils sont véritablement

of these links and to marginalize some of these characters, as it is not just about one individual. It is not just about President Karzai; it is a corrupted system.

The Deputy Chair: I am intrigued by *The "Ten-Dollar Talib" and Women's Rights: Afghan Women and the Risks of Reintegration and Reconciliation*. I would like to hear from you as to what negative role those people would play with the rights of women.

Ms. Reid: If you look at provinces such as Kandahar, major parts of Helmand, Paktika, Paktia and a large number of provinces now, sadly, where the Taliban has de facto control, it will mean that women in public life working with the government, working for NGOs, will be harassed to stop work. They will receive night letters — these threatening letters left at night, which, as I was saying, men do receive as well. However, the women are so much more visible. There are so few women in public life, particularly in these conservative provinces in the south and east, that there is more pressure on them to disappear.

Last year in Kandahar, there was the murder of one of the most prominent outspoken women's rights leaders, Sitara Achakzai, and almost overnight a small group of very brave women who were also working for women's rights in the province disappeared. None of the women who were running for the provincial council later that year were present in the province to run. There is a domino effect when a woman is targeted like that.

When it comes to girls' education, I was in Kunduz recently in the north, and we have seen a wave of threats and intimidation around girls' education, particularly targeting girls over the age of 10 or 11. When they hit this age, it becomes significant to the Taliban in terms of conservative norms about pubescent girls and mixing. Girls' education in rural areas in some of these Taliban-dominated areas disappears often. It is reminiscent of the Taliban time in terms of women's presence and their ability to assert their right around education, work and participation in public life.

The Deputy Chair: I have a question for Rights & Democracy. You said that you have been working on this for many years. When I was preparing my questions over the weekend, I was looking at some of your reports. As long ago as 2003, you were speaking of the priority areas, namely, security, women's development and international donor funding. One of the areas on women's participation that you spoke of was on Security Council Resolution 1325 on women, peace and security. Maybe I will ask Ms. Reid and Human Rights Watch about this as well.

décidés à mettre en place des réformes, à couper certains de ces liens et à marginaliser certains de ces secteurs, car il ne s'agit pas d'une seule personne. Ce n'est pas seulement le président Karzaï; tout le système est corrompu.

La vice-présidente : Je suis intriguée par *The "Ten-Dollar Talib" and Women's Rights: Afghan Women and the Risks of Reintegration and Reconciliation*. J'aimerais que vous nous disiez quel rôle négatif ces personnes joueraient à l'égard des droits des femmes.

Mme Reid : Dans les provinces comme Kandahar, et dans beaucoup de régions du Helmand, de Paktikâ et de Paktiâ, et dans de nombreuses provinces où les talibans ont maintenant, malheureusement, le contrôle, on harcèlera les femmes qui sont actives dans la vie publique et qui travaillent au gouvernement ou pour des ONG afin qu'elles arrêtent de travailler. Elles recevront des lettres de nuit — ces lettres menaçantes laissées la nuit, que, comme je l'ai dit, reçoivent également certains hommes. Toutefois, les femmes sont beaucoup plus visibles. Il y a si peu de femmes dans la vie publique, particulièrement dans ces provinces conservatrices dans le Sud et dans l'Est, qu'on leur fait subir des pressions énormes pour qu'elles disparaissent.

L'an dernier, à Kandahar, l'une des militantes des droits de la femme les plus connues et les moins timides, Sitara Achakzai, a été tuée, et, presque du jour au lendemain, un petit groupe de femmes très courageuses qui travaillaient également pour les droits de la femme dans la province ont disparu. Aucune des femmes qui devaient se présenter pour siéger au conseil provincial plus tard dans l'année n'était présente dans la province pour les élections. Il y a un effet domino lorsqu'une femme est ciblée de cette manière.

En ce qui concerne l'éducation des filles, j'étais récemment à Kondôz, dans le Nord, et il y a eu une vague de menaces et d'intimidation qui visait les filles qui faisaient des études, particulièrement les filles de plus de 10 ou 11 ans. Lorsqu'elles atteignent cet âge, elles prennent de l'importance pour les talibans en raison des normes conservatrices concernant les filles pubères et la mixité. Dans les zones rurales de certaines de ces régions dominées par les talibans, souvent, avec le temps, il n'y a plus de filles qui font des études. Cela rappelle le règne des talibans au chapitre de la présence des femmes et de leur capacité de faire valoir leur droit à l'éducation, au travail et à la participation à la vie publique.

La vice-présidente : J'ai une question pour Droits et Démocratie. Vous nous dites que vous travaillez dans ce domaine depuis de nombreuses années. Lorsque je préparais mes questions au cours de la fin de semaine, j'ai consulté certains de vos rapports. Dès 2003, vous parliez des domaines prioritaires, à savoir la sécurité, l'égalité entre les sexes et les fonds de donateurs internationaux. L'un des thèmes relatifs à la participation des femmes que vous avez abordés concernait la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité. Peut-être que ma question peut s'adresser également à Mme Reid et à Human Rights Watch.

From 2003 to 2004, have we made progress on that resolution? Is women's participation better? When I hear all of you speak, I feel that the foundation is slippery, and we could quickly lose everything. Have we made progress, or are we still at the same stage that we were at in 2001, 2002 and 2003?

Ms. Gilbert: It is hard for me to answer because I just took on the project three years ago. I was not there then. I have been basically working in and on Afghanistan since 2007. Perhaps Ms. Reid would have greater input.

Ms. Reid: Progress is being made. My anecdotal evidence from the peace *jirga* is that women are present in these serious, high-level discussions with tribal elders and various conservative faction elements in society. It was accepted as being something that was more like normal. Two women ran for the presidential election last year, and none of the major conservative groups such as the Afghanistan National Council of Ulemma, the council of Islamic scholars, protested as sometimes they do or have done in the past about women's participation. In that sense, there are some areas of progress.

If you look at the Afghan media, which is a dynamic part of society, there has been a mushrooming of Afghan media. Female journalists are very much part of that, both as newscasters and reporters. They face problems, some threats and intimidation in some areas, but they are there. It is slippery, as you say, and it could change quickly. It is not just about the Taliban. There is a possibility that this character Sayyaf, who I mentioned earlier, who is very conservative and a hardline Islamist, could become speaker of the parliament. If that happens, suddenly The Elimination of Violence Against Women Act could be in jeopardy. We are expecting a family law to come into parliament for Sunni Muslims, the majority of the country. If this man becomes speaker of the parliament, again, who knows what the outcome could be?

It is not just about reconciliation; it is also about the strength of these conservative factions. As we move toward reconciliation, you see President Karzai trying to position himself more and more as someone with whom the Taliban can do business. There was a call recently for the Ulemma council of religious scholars to bring in the conservative aspect of sharia surrounding rape and some of these issues. That call, if heeded, would be dismal for women's rights. Yes, it is fragile, but yes, gains have been made.

The Deputy Chair: Thank you very much. We have appreciated your presentations.

De 2003 à 2004, avons-nous fait des progrès relativement à cette résolution? Y a-t-il eu des avancées sur le plan de la participation des femmes? Lorsque je vous entends tous parler, j'ai l'impression que les fondements ne sont pas solides et que nous pourrions rapidement tout perdre. Avons-nous fait des progrès ou en sommes-nous toujours au même stade qu'en 2001, 2002 et 2003?

Mme Gilbert : Il est difficile pour moi de répondre à cette question parce que je n'ai entrepris le projet qu'il y a trois ans. Je n'étais pas là à l'époque. Je ne travaille en Afghanistan et sur l'Afghanistan que depuis 2007. Peut-être Mme Reid pourrait-elle vous en dire plus.

Mme Reid : Il y a des progrès. La *jirga* de la paix, qui montre que les femmes peuvent participer à ces discussions sérieuses et de haut niveau avec des aînés tribaux et les éléments de diverses factions conservatrices de la société en est une preuve empirique. La présence des femmes à cet événement a été acceptée comme quelque chose de normal. Deux femmes se sont présentées aux élections présidentielles l'an dernier, et aucun des groupes conservateurs importants, comme le Conseil national des ulémas afghans et le conseil des savants islamiques, n'a protesté contre la participation des femmes, comme ils l'ont déjà fait par le passé. Il y a donc des progrès sur certains plans.

Les médias afghans, qui sont une partie dynamique de la société, ont connu une croissance fulgurante. Les femmes journalistes en sont en grande partie responsables, et elles peuvent aussi bien jouer le rôle de présentatrices de nouvelles que de reportrices. Elles sont confrontées à des problèmes, car il y a des menaces et de l'intimidation dans certaines régions, mais elles sont là. Leur participation est précaire, comme vous le dites, et les choses pourraient changer rapidement. Ce n'est pas seulement les talibans. Il est possible que ce Sayyaf, que j'ai mentionné plus tôt, qui est un islamiste très conservateur et intransigeant, devienne le président du Parlement. Si c'est le cas, la Loi sur l'élimination de la violence contre les femmes pourrait soudainement être menacée. Nous nous attendons à ce qu'une loi sur la famille soit présentée au Parlement pour les musulmans sunnites, qui sont majoritaires dans le pays. Si cet homme devient président de la Chambre, encore une fois, qui sait ce qui en découlera?

Ce n'est pas seulement une affaire de réconciliation; la force de ces factions conservatrices y est également pour quelque chose. À mesure que nous avançons vers la réconciliation, on voit que le président Karzai essaie de se présenter comme quelqu'un avec qui les talibans peuvent négocier. Le conseil des ulémas a récemment été appelé à tenir compte de l'aspect conservateur de la charia en ce qui concerne le viol et certaines autres questions. S'il répond à cet appel, cela aura des conséquences désastreuses sur les droits de la femme. Oui, la situation est précaire, mais des gains ont été obtenus.

La vice-présidente : Merci beaucoup. Nous avons apprécié vos exposés.

Mr. Khan is from the Canadian Pashtun Cultural Association, CPCA. Mr. Khan, we noticed you have been with us all afternoon. We appreciate your interest on this subject and the fact that you are here to tell us how you think we can help to empower women in Afghanistan.

Mashal Khan, President, Canadian Pashtun Cultural Association: First, thank you very much for having me here. The topic today is environmental association. Before going to that, I want to tell you some background.

Back in my country, I belonged to a Pashtun political family for the last 100 years. I have been in Pashtun politics for 40 years and here in Canada I was working as the president of the Canadian Pashtun Cultural Association, for the last 8 years. The Pashtuns from Afghanistan and Pakistan are members of this organization. There are 50 million people in their area.

I have been sitting here since 1:30 p.m., and I have heard many things. We are hearing every day that the Taliban are Pashtun. I am also Pashtun, but our Pashtuns are not Taliban. In Afghanistan, Pashtuns make up 65 per cent of the population. That is why the Pashtun are the majority in every area. It would be nice to have some discussion in the future about the political situation — the past, present and future — in Afghanistan. I would like to participate in that discussion, but today's discussion is not about that.

I want to tell you a little about the past and what has happened. When the Soviets invaded Afghanistan in 1979, I was in Moscow at that time because I was a student. I was the president of the students union, and I was invited to a forum such as this to talk about whether they were right or wrong to invade Afghanistan. I told them at that time that soon they will know whether they were right or wrong because they did not study the history of Afghans.

They invaded Afghanistan but depended on the minorities. They toppled the government of the majority, and then handed over the government to the minority. The result was that the majority of the people in the forum did not agree with me. They told me that they were internationalists. I told them that I know about their internationalism because I am living here in Moscow, and you can now do anything.

After nine years, they went back; they were defeated. I asked them what the situation was, and why they were defeated. I was told that they had committed a very big mistake in that they made the Pashtuns enemies and not friends. That was the main mistake. The same mistake was committed again; history repeats itself.

From guns and bullets, they did not win the hearts of the people. Therefore, they needed to think about some other approach. They wanted to donate and teach them socialism. Again, we are talking about democracy now. It is fantastic. However, it cannot be donated. It has to be realized amongst the people by themselves. They should fight for it. Unfortunately,

M. Khan représente la Canadian Pashtun Cultural Association, c.-à-d. la CPCA. Monsieur Khan, nous avons remarqué que vous êtes resté avec nous tout l'après-midi. Nous apprécions votre intérêt à l'égard de ce sujet et le fait que vous êtes ici pour nous dire ce que nous pouvons faire, selon vous, pour donner plus de pouvoirs aux femmes en Afghanistan.

Mashal Khan, président, Canadian Pashtun Cultural Association : Tout d'abord, je vous remercie de m'avoir invité. Le sujet dont nous parlons aujourd'hui est l'association environnementale. Avant de parler de cela, j'aimerais faire un peu d'histoire.

Ma famille, qui est pachtoune, fait de la politique en Afghanistan depuis 100 ans. Je fais moi-même de la politique pachtoune depuis 40 ans, et ici, au Canada, je suis le président de la Canadian Pashtun Cultural Association depuis huit ans. Les Pachtoune de l'Afghanistan et du Pakistan appartiennent à cette organisation. Il y a 50 millions de personnes dans ces régions.

Je suis ici depuis 13 h 30 et j'ai entendu beaucoup de choses. Tous les jours, nous entendons que les talibans sont des pachtoune. Je suis également un Pachtoune, mais nos Pachtoune ne sont pas des talibans. En Afghanistan, les Pachtoune représentent presque 65 p. 100 de la population. C'est pourquoi ils sont majoritaires dans toutes les régions. Il serait bien, à l'avenir, de discuter de la situation politique — du passé, du présent et de l'avenir — en Afghanistan. J'aimerais bien participer à une telle discussion, mais aujourd'hui, ce n'est pas de cela que nous parlons.

Je voudrais vous parler un peu du passé et de ce qui est arrivé. Lorsque les Soviétiques ont envahi l'Afghanistan en 1979, j'étais à Moscou où je faisais des études. J'étais président de l'association étudiante et j'ai été invité à un forum comme celui-ci pour dire si j'appuyais l'invasion de l'Afghanistan. À l'époque, j'ai dit que l'on saurait bientôt s'ils avaient tort ou raison parce que les Soviétiques n'avaient pas étudié l'histoire des Afghans.

Ils ont envahi l'Afghanistan, mais en s'appuyant sur les minorités. Ils ont renversé le gouvernement de la majorité et ont donné le pouvoir à la minorité. La majorité des gens qui participaient au forum n'étaient pas d'accord avec moi. Ils m'ont dit qu'ils étaient internationalistes. Je leur ai dit que je connaissais leur internationalisme, puisque je vivais à Moscou et que les Soviétiques pouvaient faire n'importe quoi à cette époque.

Neuf ans plus tard, ils sont retournés; ils étaient vaincus. Je leur ai demandé pourquoi ils ont été défaits. Ils m'ont dit qu'ils avaient commis une grave erreur en se mettant à dos les Pachtoune. C'était leur plus grande erreur. La même erreur a été commise deux fois; l'histoire se répète.

Avec leurs fusils et leurs balles, ils n'ont pas gagné le cœur des gens. Ils ont donc dû réfléchir à une autre approche. Ils ont voulu leur faire des dons et leur enseigner le socialisme. Maintenant, nous parlons de la démocratie. C'est fantastique. Toutefois, la démocratie ne peut pas être donnée. Elle doit être établie par les gens eux-mêmes. Ils doivent se battre pour l'obtenir.

first, the people came and invaded, and then they brought other things such as socialism and immigration, et cetera.

I do not want to go into detail on this. I will start my speech now. I will read it, and afterwards I will discuss it in detail.

Yes, Afghans have problems; there are serious challenges in Afghanistan. Many Afghan women hoped things would change for the better after the overthrow of the Taliban, but now there is a great sense of disappointment.

The main problems our Afghan women are facing are education, health, security, domestic violence, food, shelter, income generation, forced marriages, underage marriages, prostitution, rape, repression and other socio-economic and cultural issues. All of these issues should be addressed.

I want to give a little detail of a few of these problems.

On education, 23 years of war has destroyed the infrastructure of the educational system and further increased the illiteracy rate in Afghanistan. Education is the key and the power by which women can fight for their rights. Women occupy a low position in Afghan society because of a lack of opportunities due to illiteracy.

Health is another issue. The poor health situation has been aggravated by the lack of basic health services and resources, particularly in rural areas; and the strict segregation of medical staff and the small number of trained female doctors, nurses and midwives who remained in the country after the rise of the Taliban. The Taliban government was a major cause of the current health care crisis in Afghanistan.

Domestic violence is also a big issue. Violence against women and girls represents a global health, economic development and human rights problem. In Afghanistan, 80 per cent of Afghan women are affected by domestic violence. The majority of them are illiterate, and nearly half of them are married off while still children under the age of 16.

Food is a big challenge. Afghan women, especially widows, have many problems to overcome for their survival. These women do not have any education, so they do not have any job opportunities. They are, therefore, unable to provide food for their families.

Forced marriages involving girls have been part of the social compacts between tribes and families for centuries. Beating, torturing and the trafficking of women remain common.

Security is an issue; Afghan women feel insecure. The government should provide them protection. However, protection for women remains mostly theoretical in much of the

Malheureusement, on a commencé par une invasion, puis on a amené d'autres choses comme le socialisme et l'immigration, et cetera.

Je ne veux pas entrer dans les détails. Je vais commencer mon discours maintenant. Je vais le lire et je fournirai plus de détails par la suite.

Oui, les Afghans ont des problèmes; il y a des défis énormes à surmonter en Afghanistan. De nombreuses femmes afghanes espéraient que les choses changeraient pour le mieux après le renversement des talibans, mais il y a maintenant une grande déception.

Les grands problèmes auxquels font face nos femmes afghanes sont l'éducation, la santé, la sécurité, la violence conjugale, le manque de nourriture et de logement, le manque de revenu, les mariages forcés, les mariages avec des mineures, la prostitution, le viol, la répression et d'autres problèmes socioéconomiques et culturels. Nous devons régler tous ces problèmes.

J'aimerais donner plus de détails au sujet de quelques-uns de ceux-ci.

En ce qui concerne l'éducation, 23 années de guerre ont détruit l'infrastructure du système d'éducation et ont fait grimper le taux d'analphabétisme en Afghanistan. L'éducation est la clé qui donnera aux femmes le pouvoir de se battre pour leurs droits. La position inférieure des femmes dans la société afghane est attribuable à un manque de possibilités dû à l'analphabétisme.

La santé est un autre problème. La situation de la santé s'est aggravée en raison d'un manque de ressources et de services de santé de base, particulièrement dans les régions rurales, de la ségrégation du personnel médical et du petit nombre de femmes médecins, d'infirmières et de sages-femmes formées qui sont demeurées au pays après la montée des talibans. Le gouvernement des talibans a en grande partie causé la crise actuelle des soins de santé en Afghanistan.

La violence conjugale est également un gros problème. La violence contre les femmes et les filles est un problème qui touche la santé globale, la croissance économique et les droits de la personne. En Afghanistan, 80 p. 100 des femmes sont victimes de violence conjugale. La majorité d'entre elles sont analphabètes, et près de la moitié ont été données en mariage avant l'âge de 16 ans.

L'alimentation constitue un défi énorme. Les femmes afghanes, surtout les veuves, doivent affronter de nombreux problèmes pour survivre. Ces femmes ne sont pas instruites et n'ont donc pas de perspectives d'emploi. Elles sont donc incapables de nourrir leur famille.

Les mariages forcés de filles font partie des conventions sociales entre les tribus et les familles depuis des siècles. Les femmes qui se font battre et torturer, et le trafic des femmes demeurent chose courante.

La sécurité est problématique; les femmes afghanes ne se sentent pas en sécurité. Le gouvernement doit assurer leur protection. Toutefois, la protection des femmes est une

country, particularly in rural areas, where tradition runs deepest and women have limited access to advocacy services and courts.

There have been advances for women's rights since the fall of the Taliban, including the establishment of the ministry for women's affairs, a constitution that generally grants women equal status to men, improved access to education and representation of women in parliament. However, these hard-won gains could be seriously compromised as the Government of Afghanistan and its international partners pursue reconciliation with various anti-government armed groups, including the Taliban.

Opium abuse among women and children is a problem. In the rural areas, women use it as medicine. People tend to consume opium as a painkiller. Locals in the district say that if health services were provided, they would not use opium as a substitute for medicine.

Ladies and gentlemen, Canada's UN action plan on women, peace and security calls for preventing violence against girls and women in conflict zones, advocating for the participation of women in any peace process, protecting girls and women from attacks on their physical or mental well-being, economic security or guaranteed rights, and ensuring women's access to humanitarian and development assistance.

Many activists argue that the West, including Canada, has failed to live up to its promises to Afghan women. However, from the very beginning, women's issues in Afghanistan were a way to gain public support for intervention.

A report last year by Human Rights Watch also suggests the international community has not lived up to its promises as many Afghan women still face violence, forced marriages and those in public life are still subject to threats and intimidation.

Canada should play the role of international leader in advancing women's issues in Afghanistan. We Canadians do have a humanitarian, democratic and social obligation to the people of Afghanistan.

As far as the negotiation with the Taliban is concerned, I think hardcore Taliban fundamentalists are not changeable. However, many of them are only there because they are poor, illiterate or were forced into the Taliban. They are the ones who can be integrated back into society with the help of education, jobs and a secure government committed to the rule of law. That is where Canada can play an ongoing role in Afghanistan. They can help

obligation purement théorique dans une grande partie du pays, particulièrement dans les régions rurales, où les traditions sont bien enracinées et où les femmes ont un accès limité aux services de représentation et aux tribunaux.

Depuis la chute des talibans, il y a eu des avancées en ce qui concerne les droits de la femme, y compris l'établissement du ministère de la Condition féminine, une constitution qui, généralement, accorde aux femmes le même statut que les hommes, un meilleur accès à l'éducation et une meilleure représentation des femmes au Parlement. Cependant, ces gains durement obtenus pourraient être gravement compromis au moment où le gouvernement afghan et ses partenaires internationaux tentent une réconciliation avec divers groupes armés anti-gouvernement, y compris les talibans.

La consommation d'opium chez les femmes et les enfants est un problème. Dans les régions rurales, les femmes s'en servent comme médicament. Des gens ont tendance à consommer l'opium pour soulager la douleur. Les représentants locaux des districts affirment que les habitants n'utiliseraient pas l'opium pour remplacer les médicaments si des services de santé leur étaient fournis.

Mesdames et messieurs, le Plan d'action du Canada pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité vise à prévenir la violence contre les filles et les femmes dans les zones de conflit, à favoriser la participation des femmes dans tout processus de paix, à protéger les filles et les femmes des attaques contre leur bien-être physique ou mental, leur sécurité économique ou leurs droits garantis, et à garantir leur accès à l'aide humanitaire et à l'aide au développement.

De nombreux activistes font valoir que l'Occident, y compris le Canada, n'a pas tenu les promesses qu'il a faites aux femmes afghanes. Cependant, depuis le tout début, les problèmes qui touchent les femmes en Afghanistan ont été un moyen d'obtenir l'appui du public relativement à l'intervention.

Un rapport publié par Human Rights Watch l'an dernier donne également à penser que la communauté internationale n'a pas rempli ses promesses, puisque de nombreuses femmes afghanes sont toujours victimes de violence et de mariages forcés, et que celles qui sont actives dans la vie publique sont toujours la cible de menaces et d'actes d'intimidation.

Le Canada devrait être un chef de file en ce qui concerne l'avancement des questions qui touchent les femmes en Afghanistan. Nous avons, en tant que Canadiens, une obligation humanitaire, démocratique et sociale à l'égard du peuple afghan.

Au sujet des négociations avec les talibans, je crois que les fondamentalistes talibans purs et durs sont inchangeables. Toutefois, un grand nombre d'entre eux ne font partie des talibans que parce qu'ils sont pauvres et analphabètes, ou parce qu'on les a forcés à se joindre à eux. L'éducation, les emplois et l'engagement d'un gouvernement stable à l'égard de la règle de droit pourraient permettre de réintégrer ces derniers dans la

create an environment that prevents ordinary Afghans from being attracted to the Taliban.

Morale has been high, but Afghans are now anxious because they fear the world will abandon the country. It is crucial to explain to the Afghan people exactly how the international community will follow through on its promise to protect and promote their human rights after the withdrawal from Afghanistan. That confidence is eroding a lot, especially among women, because they have the most to lose.

Afghan women want their daughters and sons to go to school. They want to have jobs. They want to have food on the table. They want to be able to walk on the streets without bullets and bombs overhead.

Senator Ataullahjan: After what we have heard this evening, I have two issues. First, they are always talking about women in the cities. However, what about women in the rural areas? What is the state of health care and education in the rural areas?

Mr. Khan: The situation in the rural areas is catastrophic. Unfortunately, when people go to Afghanistan, they talk about only Kabul, Kandahar and the big cities. Outside these big cities, they do not know anything about what is happening there. There are no elementary schools, primary schools, in the remote areas.

We can do basically four things to help in the remote, rural areas. We could establish schools there, encourage the children to go and provide them with food, books and security. I emphasize security because we have heard that the Taliban are blowing up these schools. Why? They do it because they know that if these children become educated, they will not be controlled by them easily in the future. Children are the future of Afghanistan, and there are two options — either they will destroy Afghanistan, or they will rebuild Afghanistan. If these children are not given the opportunity to receive education, then they will be vulnerable to the Taliban, and they can be attracted easily by them. If that is the case, then they will destroy the country. However, if they have a chance to receive an education, then they will be the people who will rebuild their country. These schools are a necessity.

Senator Ataullahjan: Is it your feeling that most of the recruits that the Taliban have are from the rural areas and not from the city? My sense is that when you hear of the Taliban, it is from the rural areas, where the people have no hope, and where the children are sent for religious education and are picked up. Am I correct in that view?

Mr. Khan: Yes, you are. There are 34 provinces in Afghanistan. It is a big country. It is basically an agricultural country, not industrial. The majority of the people there live in the remote, rural areas. Unfortunately, we have forgotten about that, because there is a security challenge there. That is why the majority of the people from the NGOs do not go there. The people are suffering there. They are suffering from many

société. C'est le rôle continu que peut jouer le Canada en Afghanistan. Il peut aider à créer un environnement qui empêche les talibans d'attirer les Afghans ordinaires.

Le moral des Afghans est bon, mais ils sont maintenant inquiets parce qu'ils craignent que le monde abandonnera leur pays. Il est essentiel que la communauté internationale explique aux Afghans exactement comment elle donnera suite à ses promesses de protéger et de promouvoir leurs droits de la personne après son départ de l'Afghanistan. Cette confiance s'effrite rapidement, surtout chez les femmes, parce que ce sont elles qui ont le plus à perdre.

Les femmes afghanes veulent que leurs filles et leurs fils aillent à l'école. Elles veulent des emplois. Elles veulent qu'il y ait de la nourriture sur la table. Elles veulent pouvoir marcher dans la rue sans entendre le bruit des balles et des bombes.

Le sénateur Ataullahjan : Après ce que nous avons entendu ce soir, j'ai deux questions. Premièrement, on parle toujours des femmes dans les villes. Qu'en est-il des femmes dans les régions rurales? Quel est l'état des soins de santé et de l'éducation dans les régions rurales?

M. Khan : La situation dans les régions rurales est catastrophique. Malheureusement, lorsque les gens vont en Afghanistan, ils parlent seulement de Kaboul, de Kandahar et des grandes villes. Ils ne savent rien de ce qui se passe à l'extérieur de ces grandes villes. Il n'y a pas de maternelles ni d'écoles primaires dans les régions éloignées.

Nous pouvons faire quatre choses pour aider les gens dans ces régions rurales et éloignées. Nous pouvons construire des écoles là-bas, encourager les enfants à y aller, leur fournir de la nourriture et des livres, et assurer leur sécurité. J'insiste sur la sécurité parce que nous avons entendu dire que les talibans ont fait exploser ces écoles. Pourquoi? Ils le font parce qu'ils savent que si ces enfants ont une instruction, ils ne pourront pas les contrôler aussi facilement à l'avenir. Les enfants sont l'avenir de l'Afghanistan, et il y a deux options — soit ils détruiront le pays, soit ils le reconstruiront. Si ces enfants n'ont pas l'occasion de recevoir une éducation, ils seront vulnérables aux talibans et ils seront plus faciles à recruter. Si cela arrive, ils détruiront le pays. Cependant, s'ils ont la chance de recevoir une éducation, ils reconstruiront leur pays. Ces écoles sont nécessaires.

Le sénateur Ataullahjan : Êtes-vous d'avis que la plupart des recrues des talibans viennent des régions rurales et non de la ville? Lorsque j'entends parler des talibans, j'ai l'impression qu'ils viennent surtout des régions rurales, où les gens n'ont pas d'espoir, et où les enfants sont envoyés à l'extérieur pour un enseignement religieux et sont enrôlés. Est-ce que j'ai raison?

M. Khan : Oui. Vous avez raison. Il y a 34 provinces en Afghanistan. C'est un grand pays. C'est un pays essentiellement agricole, et non industriel. La majorité des gens vivent dans des régions rurales éloignées. Malheureusement, nous l'avons oublié parce que ces régions constituent un défi en matière de sécurité. C'est pourquoi la majorité des représentants des ONG ne se rendent pas dans ces régions. Les gens souffrent là-bas. Ils

problems in the rural areas, but especially the lack of education. That is the main issue or one of the crucial issues that we should address.

Senator Kochhar: What is the population of rural versus city?

Mr. Khan: The population of Afghanistan is 28 million, and 70 per cent to 80 per cent depend on agriculture. For the remaining people, after the revolution in 1978, the education infrastructure was completely destroyed. The people living in the rural areas are also trying to move to the cities because there is no security there. However, before the revolution, 70 per cent to 80 per cent of the people were living in the rural areas.

Senator Hubley: I have a question on the media and the role it plays in the support of human rights, either reporting incidents of successes or incidents in areas that still needed attention, as you suggested in your presentation. What role does the media play? Is it controlled? Are these stories not getting out, or is there no reaction to them?

Mr. Khan: Once I had a person tell me that he printed many books and sent them to the rural areas for the women to read. I told him they will prepare tea on them, because 85 per cent of women are illiterate. They do not have formal education. They do not have access to the media. Even he did not know that 85 per cent of women are uneducated there. He sent them books to read about democracy and democratic values and human rights. They cannot understand that; they do not know about it.

I have prepared a plan of how we can support them and how we can help those people. I believe you have that plan. I am a politician, but, at the same time, I have been a businessman for the last 20 years. That is why I am also thinking about how we can help those people.

Senator Zimmer: Thank you very much for being here and for your openness and frankness. I know you were here earlier when I stated that I went to Afghanistan two years ago and went beyond the wire. I have been questioned why I took the risk of going beyond the wire. My answer was that I wanted to see what is really happening, to at least get a snapshot. Some of our members in the National Defence Committee said, "We will just put them on the screen, or get them to report."

The senator just asked a very good question. Is much of this information being feathered down by the press to print whatever stories they wish so that they can collect the fee at the end of the day for their sensationalism?

The question is whether this information is really true. What can be done to get correct information so that it is not being watered down and so that we can respond to the key issues? Along the way, there are so many layers, like an onion, that it is difficult to get to the centre. How can we get beyond that and

souffrent de nombreux problèmes dans les régions rurales, mais surtout du manque d'éducation. C'est le problème le plus important ou l'un des problèmes fondamentaux que nous devons régler.

Le sénateur Kochhar : Quelle est la proportion de la population qui vit dans les régions rurales par rapport aux villes?

M. Khan : L'Afghanistan compte 28 millions d'habitants, et 70 à 80 p. 100 de ceux-ci dépendent de l'agriculture. Après la révolution de 1978, l'infrastructure du système d'éducation a été complètement détruite, ce qui a touché le reste de la population. Les gens qui vivaient dans les régions rurales essaient également de s'installer dans les villes parce qu'il n'y a pas de sécurité là où ils sont. Toutefois, avant la révolution, 70 à 80 p. 100 des gens vivaient dans les régions rurales.

Le sénateur Hubley : J'ai une question au sujet des médias et du rôle qu'ils jouent dans la défense des droits de la personne, soit en faisant état de réussites ou d'incidents dans les régions qui ont toujours besoin d'aide, comme vous l'avez laissé entendre dans votre exposé. Quel rôle jouent les médias? Sont-ils contrôlés? Ces histoires ne se font-elles pas entendre ou ne font-elles pas réagir?

M. Khan : Une personne m'a déjà dit qu'elle avait imprimé de nombreux livres et les avait envoyés dans les régions rurales pour que les femmes les lisent. Je lui ai dit qu'elles s'en serviraient pour préparer le thé, puisque 85 p. 100 des femmes sont analphabètes. Elles n'ont pas fait d'études. Elles n'ont pas accès aux médias. Même lui ne savait pas que 85 p. 100 des femmes là-bas ne sont pas instruites. Il leur a envoyé des livres sur la démocratie, les valeurs démocratiques et les droits de la personne. Elles ne peuvent pas comprendre cela; elles n'ont jamais entendu parler de ces principes.

J'ai préparé un plan qui fait état de la manière dont nous pouvons les appuyer et les aider. Je crois que vous l'avez. Je suis un politicien, mais je suis aussi un homme d'affaires depuis 20 ans. C'est pourquoi je réfléchis à la manière dont nous pouvons aider ces gens.

Le sénateur Zimmer : Merci beaucoup d'être ici et merci de votre sincérité et de votre franchise. Je sais que vous étiez ici plus tôt lorsque j'ai dit être allé en Afghanistan il y a deux ans et avoir traversé le grillage. On m'a demandé pourquoi j'ai pris ce risque. J'ai répondu que je voulais voir ce qui se passe vraiment, pour au moins me faire une idée. Certains des membres du Comité de la défense nationale ont dit : « Nous leur parlerons par vidéoconférence ou nous leur demanderons un rapport. »

Le sénateur a posé une très bonne question. Cette information est-elle en grande partie triée par la presse, qui finit par imprimer les articles qui font son affaire et qui lui permettront de faire de l'argent en raison de leur sensationnalisme?

Ce qu'il faut savoir, c'est si cette information est vraie. Que pouvons-nous faire pour obtenir des renseignements fiables et non seulement des versions édulcorées de la réalité afin que nous puissions réagir aux enjeux les plus importants? En cours de route, il y a tellement de couches, comme un oignon, qu'il est

truly acquire correct information so that we can make correct decisions?

Mr. Khan: Unfortunately, the majority of the people are doing their assessment only in the cities. They come to the big cities and say that this is the situation in Afghanistan. It is not. We must have access to the rural areas. In my report, I have only targeted the rural areas. From there, we can get the exact information from most of the people because they do not know about media. They will tell you about the real situation. They will tell you about that straight away.

I recently met a person who came from Jalalabad, the capital of Nangarhar Province near the Pakistan border. He was living in a small village. He told me that it was strange that there was a big article about his village because there was nothing there. He came from there, but there was nothing there. If you have access to the local people and concentrate only on the rural areas, you will get the exact information, not the information given in the cities. Only from the rural people can we get the exact information. He was telling me the article was two pages, but I saw nothing there. It said that there were schools there, and the library and the health centres are there, et cetera, yet there was nothing there. If we see something on the Internet or in electronic or print media, we are not getting the exact information; you need to know that. I am close to the situation in Afghanistan. It is my country. Pashtuns consider Afghanistan as their home country. We need to contact ordinary people for the correct information.

When I heard about going from a combat mission to a training mission, I thought it was fantastic. However, what do we think? They were not only training the people in Afghanistan. They had been invited to Afghanistan, Kazakhstan, Tajikistan, Kyrgyzstan, Turkmenistan and Azerbaijan. They were given training there, but they had not earned the hearts of the people, people who were saying, "I do not have anything on the table; I do not have food; I do not have security; I do not have education; my kids are hungry; and we cannot do anything." They said, "Okay, we want to train you" — then when they went back, those trained people were supporting the mujahedeen. I am a little scared that the same situation can happen again to these people.

For example, when they brought Babrak Karmal to Kabul, at that time he was called the "mayor of Kabul." He was the president of Afghanistan, but he was called the "mayor of Kabul." We are hearing now the same rumours about President Karzai being the "mayor of Kabul." It is in print that he does not know anything about what is happening outside of the cities.

If there is no contact with people in the rural areas, they will not win their hearts. That is the main thing. Therefore, how can we help those people? It is not by bullets, nor with guns. There is no need to train every Afghan to be a real soldier. I want to tell

difficile d'atteindre le centre. Comment faire pour aller au-delà de tout ça et obtenir de l'information exacte en vue de prendre les bonnes décisions?

M. Khan : Malheureusement, la majorité des gens limitent leur évaluation aux villes. Ils se rendent dans les grandes villes et affirment que c'est cela, la situation en Afghanistan. Ce n'est pas vrai. Nous devons avoir accès aux régions rurales. Dans mon rapport, je n'ai parlé que des régions rurales. La plupart des gens là-bas peuvent nous fournir des renseignements exacts parce qu'ils n'ont pas accès aux médias. Ils vous parleront de la situation réelle. Ils le feront tout de suite.

J'ai récemment rencontré une personne qui venait de Jalalabad, qui est la capitale de la province de Nangarhâr, près de la frontière avec le Pakistan. Il vivait dans un petit village. Il m'a dit qu'il était étrange qu'un long article ait été écrit sur son village parce qu'il n'y avait rien là-bas. Il venait de là, et il n'y avait rien là-bas. Si on a accès aux habitants locaux et que l'on ne se concentre que sur les régions rurales, on obtiendra de l'information exacte, et non l'information fournie dans les villes. Seuls les habitants des régions rurales peuvent nous fournir de l'information exacte. Il m'a dit que l'article faisait deux pages, mais je n'ai rien vu là-bas. L'article disait qu'il y avait des écoles, une bibliothèque et des centres de santé, et cetera, mais il n'y avait rien. L'information que nous trouvons sur Internet, ou dans les médias électroniques et la presse n'est pas exacte; il faut le savoir. La situation en Afghanistan me touche de près. C'est mon pays. Les Pachtoune considèrent l'Afghanistan comme leur pays d'origine. Nous devons communiquer avec les gens ordinaires pour avoir l'heure juste.

Lorsque j'ai entendu dire que notre mission de combat allait devenir une mission d'entraînement, j'ai pensé que c'était fantastique. Mais à quoi pensons-nous? Ils n'entraînaient pas seulement les gens en Afghanistan. Ils avaient été invités en Afghanistan, au Kazakhstan, au Tadjikistan, au Kirghizistan, au Turkménistan et en Azerbaïdjan. Ils offraient un entraînement là-bas mais, là non plus, ils n'ont pas gagné le cœur des gens, qui disaient : « Je n'ai rien à manger; je ne suis pas en sécurité; je n'ai pas d'éducation; mes enfants ont faim, et nous ne pouvons rien faire. » Ils ont dit : « D'accord. Nous voulons vous former » — et lorsqu'ils sont retournés là-bas, ces personnes qu'ils avaient formées appuyaient les moudjahidines. J'ai un peu peur que cette situation se reproduise.

Par exemple, à l'époque où ils ont amené Babrak Karmal à Kaboul, on l'appelait le « maire de Kaboul », même s'il était le président de l'Afghanistan. Nous entendons maintenant les mêmes rumeurs au sujet du président Karzaï, que l'on appelle aussi le « maire de Kaboul ». On publie qu'il ne sait pas ce qui se passe à l'extérieur des villes.

S'ils n'établissent pas de rapports avec les personnes dans les régions rurales, ils ne gagneront pas leur cœur. C'est ce qui importe le plus. Comment pouvons-nous aider ces gens autrement? Les balles et les fusils ne les aident pas. Il n'est pas

you about that. Who trained these Taliban? I am an educated person, but I am a good fighter. It is in the blood of the Pashtuns.

When you go to any society, you must know about the psyche of the people, what they are thinking about and who they are. If we only think through the prism of our society to understand their society, then we cannot do anything there. We need to talk to them.

For example, no one has instructed the people in the rural areas, so when someone comes from Kabul, they think that because that person is from Kabul, he is not a Pashtun. This is a fact. That is their psyche. Let us educate them.

How can we do that? I am not talking about education that is resisted for women; no, it is too late. Every Afghan family has seven kids on average. In the Afghan family, male members have always been the breadwinners. They have been supporting their families. After 23 years of war, thousands of families have lost the male members. Now the women have to be the breadwinners, but they cannot be because there are no jobs; no opportunities are there. The women are illiterate.

I have written how we can approach the job. I am talking not only about the problems but also about the solutions. I have brought the solutions for how we can help. I am a businessman, and I know how to talk to them. If we give one woman a job — and I know how we can give her a job; I have it written there — we can solve many problems.

If one woman has money, she will send her children to school, instead of begging in the streets or sending them for low-wage child labour. That is their education problem solved. If they get sick, they will be able to pay for doctors and medicines. It means the health problem is solved. These children will be either in the school or in the home, so they will not be available to various street crimes. If they are in the street all the time, then the Taliban or miscreants or terrorists will approach them, and they can easily attract them and do what they want with them.

In addition, these women will be able to pay for their groceries, so food is on the table because they will have money. When these children are educated, then no one can compel them into forced or underage marriages. Therefore, the human rights problem is solved.

There will be no prostitution because if there is money, there is no need for prostitution.

When women are making money in the family, then men cannot also exploit them, and domestic violence is minimized to a greater extent because women will not be dependent upon men. When they are dependent upon them, there is domestic violence and many other factors. However, when a woman is independent, there is no violence because she can say, "You are on your own, and I am on my own."

nécessaire de former tous les Afghans pour qu'ils deviennent de vrais soldats. J'aimerais vous parler de cela. Qui a formé les talibans? Je suis une personne instruite, mais je suis un bon combattant. C'est dans le sang des Pachtoune.

Dans n'importe quelle société où l'on va, il faut connaître la psychologie du peuple, ce à quoi il pense et qui il est. Si nous ne voyons sa société qu'à travers le prisme de la nôtre, nous ne pouvons rien faire là-bas. Nous devons lui parler.

Par exemple, personne n'a instruit les gens dans les régions rurales, alors lorsque quelqu'un arrive de Kaboul, ils croient que cette personne n'est pas pachtoune parce qu'elle vient de Kaboul. C'est un fait. C'est comme ça qu'ils pensent. Nous devons les éduquer.

Comment? Je ne parle pas d'éduquer les femmes; non, il est trop tard. Il y a sept enfants, en moyenne, par famille afghane. Dans la famille afghane, les hommes ont toujours été les gagne-pain. Ce sont eux qui subviennent aux besoins de leur famille. Après 23 ans de guerre, des milliers de familles ont perdu leurs hommes. Maintenant, les femmes doivent devenir les gagne-pain, mais c'est impossible, parce qu'il n'y a pas d'emplois ni de perspectives. Les femmes sont analphabètes.

J'ai écrit comment nous devons aborder le problème de l'emploi. Je parle non seulement des problèmes, mais également des solutions. J'ai réfléchi aux moyens dont nous pouvons les aider. Je suis un homme d'affaires et je sais comment leur parler. Si nous donnons un emploi à une femme — et je sais comment nous pouvons lui donner un emploi; je l'ai écrit ici — nous pouvons régler de nombreux problèmes.

Si une femme a de l'argent, elle enverra ses enfants à l'école, plutôt que de les envoyer demander de la charité dans la rue ou trouver un travail pour un salaire de crève-faim. Nous pouvons régler le problème de l'éducation de cette manière. S'ils tombent malades, ils pourront payer les médecins et acheter des médicaments. Cela règle le problème de la santé. Ces enfants seront soit à l'école soit à la maison, alors ils ne seront pas disponibles pour commettre divers crimes de rue. Ils sont toujours dans la rue, où les talibans, les mécréants ou les terroristes peuvent les aborder, et les attirer facilement pour faire ce qu'ils veulent.

De plus, ces femmes pourront payer leur épicerie, et il y aura de la nourriture sur la table parce qu'elles auront de l'argent. Une fois que ces enfants seront instruits, personne ne pourra les engager dans un mariage forcé, avant ou après l'âge de la majorité. Ainsi, le problème des droits de la personne sera réglé.

Il n'y aura pas de prostitution parce que, s'il y a de l'argent, la prostitution n'est pas nécessaire.

Lorsque les femmes font de l'argent dans la famille, les hommes ne peuvent pas les exploiter non plus, et la violence conjugale est réduite parce que les femmes ne dépendent plus des hommes. Lorsque les femmes dépendent des hommes, il y a de la violence conjugale et de nombreux autres problèmes. Toutefois, quand une femme est indépendante, il n'y a pas de violence parce qu'elle peut dire : « Pars de ton côté, et je partirai du mien. »

The average Afghan family has seven kids, thus we can solve the problems of education, food, health, security, domestic violence and shelter for these seven kids. We can secure their rights, their human rights. These kids are the future of Afghanistan, and they will help to rebuild Afghanistan.

I was telling Senator Ataullahjan today that in 1600, the British East India Company entered the subcontinent from the U.K. as traders. They were working in the local community. They won the hearts of the people, and then they stayed there for 200 years. They did not convert India by force. They came in 1600, and they were there for 200 years.

Canadians will be spending a lot of money on training. However, again, I want to tell you that we should spend that money on these cottage industries, and I have given the details of how we can do that.

Senator Zimmer: That the one woman creates the catalyst for all those other things to happen.

Some of our committee members did not want to go to Afghanistan and said that we could just get them to come to report to us here in Ottawa. I must commend Senator Kenny for pushing for us to go there, personally, even though we were endangering our lives, to see exactly what is happening.

You mentioned crops. There are two kinds of crops. What kind of crops were they? As we know and saw, one of the major crops is opium. Everyone can now see crops such as wheat, barley, rye and so forth. However, you know that way back in the bush, they are still growing opium.

How do you get them out of that culture? Can you give me a brief answer on that? What is the solution?

Mr. Khan: Afghanistan is one of the biggest producers of dried fruits, and throughout the neighbouring countries, they are eating their dried fruits.

Let us take the example of pistachios. The business community and the exporters are sitting in Kabul. They buy these pistachios in bulk and send them to the women in the rural areas or somewhere near for packing, grading and for cracking. However, there is a chain of brokers. Why can he not give \$10 per day to a woman? What happens? He gives \$8 to one subcontractor and more money to another and another all the way down the line. Therefore, when — and you would be surprised — this stuff comes to the houses of these women, they get 40 cents to 50 cents per day. I have a solution for that.

If there is a head office in Kabul and a business community in Afghanistan, because I am not only Pashtun but also a businessman there as well, we can take directly from these and minimize the brokers. That woman who is making a certain amount of money within one month will be able to make that same amount of money in one and a half days, because we will

Il y a sept enfants, en moyenne, par famille afghane. Nous pouvons donc régler les problèmes de l'éducation, de l'alimentation, de la santé, de la sécurité, de la violence conjugale et du logement pour ces sept enfants. Nous pouvons protéger leurs droits, y compris leurs droits de la personne. Ces enfants sont l'avenir de l'Afghanistan et ils aideront à reconstruire le pays.

Je disais au sénateur Ataullahjan aujourd'hui que, en 1600, des représentants de la Compagnie anglaise des Indes orientales sont arrivés dans le sous-continent, en provenance du Royaume-Uni, en tant que commerçants. Ils travaillaient dans la collectivité locale. Ils ont gagné le cœur des gens et sont restés pendant 200 ans. Ils n'ont pas converti les Indiens de force. Ils sont arrivés en 1600 et sont restés pendant 200 ans.

Les Canadiens dépenseront beaucoup d'argent pour l'entraînement. Cependant, encore une fois, je veux vous dire que nous devrions dépenser cet argent pour mettre sur pied ces industries artisanales et j'ai décrit en détail la manière dont nous pouvons le faire.

Le sénateur Zimmer : Une seule femme peut provoquer tous ces changements.

Certains des membres de notre comité ne voulaient pas se rendre en Afghanistan et ont dit que nous pourrions tout simplement leur demander de venir nous parler ici, à Ottawa. Je félicite le sénateur Kenny, qui a insisté pour que nous nous y rendions, personnellement, même si nous avons risqué notre vie pour voir exactement ce qui se passe.

Vous avez mentionné les cultures. Il y a deux types de cultures. Qu'est-ce qui est cultivé? Comme nous le savons et comme nous l'avons vu, la culture de l'opium est très importante. Tout le monde peut maintenant voir des champs de blé, d'orge, de seigle, et ainsi de suite. Cependant, on sait que, dans les régions isolées, l'opium est toujours cultivé.

Comment mettre fin à cette culture? Pouvez-vous répondre brièvement à cette question? Quelle est la solution?

M. Khan : L'Afghanistan est l'un des plus grands producteurs de fruits secs. Les habitants des pays avoisinants mangent ces fruits secs.

Prenons l'exemple des pistaches. Les gens d'affaires et les exportateurs sont à Kaboul. Ils achètent les pistaches en vrac et les envoient aux femmes dans les régions rurales ou pas très loin pour qu'elles les emballent, les trient et les écaillent. Il y a toutefois une chaîne de courtiers. Pourquoi ne pourraient-ils pas donner 10 \$ par jour à chaque femme? Qu'est-ce qui se passe? Ils donnent 8 \$ à un sous-traitant et plus d'argent à un autre et à un autre, jusqu'en bas de l'échelle. Par conséquent, — et vous allez être surpris — lorsque les pistaches arrivent chez ces femmes, elles touchent 40 à 50 sous par jour. J'ai une solution à ce problème.

S'il y a un siège social à Kaboul et une communauté d'affaires en Afghanistan, — parce que je suis non seulement pachtoune, mais également un homme d'affaires là-bas, — nous pouvons réduire les intermédiaires et les courtiers. Les femmes pourront toucher, en un jour et demi, le même montant d'argent qu'elles font actuellement en un mois parce que nous donnerons l'argent

give the money directly to the women. They will get the full \$10 because we are not making money; we just want to help. The pistachios are only one example. There are many examples.

Afghanistan is big producer of fresh fruit, but they do not have a food processing industry. Therefore, the majority of their food is just wasted. We can have small food industries in the rural areas where these fruits and vegetables are grown. It is also a female-based industry. We will provide them jobs. With pistachios, it involves women, and this also involves women.

There are countries that manufacture many things, but the international market has limitations on how much can be imported to certain countries. They have a quota system. Let us take the example of Uzbekistan and Pakistan. Pakistan produces a lot of textiles, but it has a quota system. They can import from Europe and from other countries just a certain quantity of garments and textiles. You cannot import more than that, but there are also countries in the world that are called least developed countries, LDCs, and the developed countries have given them a chance to develop. There is no quota system for these developed countries, and Afghanistan is one of them.

We can import from Pakistan raw material, their textiles, to help the small garment factory that is also a 100-person, female-based industry, in the small villages in remote and rural areas. We can produce the finished goods from their textiles because we will be importing it as a raw material. We can then export it to any country we want, and the price will be low because there will be no quota system. Let us say that the price of shorts is \$4 in Pakistan. With a quota, that price becomes \$15 or \$20. However, in Afghanistan, if it is \$4, then it will be \$5 here in Washington and Canada also.

There are two types of projects, long term and short term. I have combined them both because straightaway now the women will be getting the money, and in the long term that money can be spent on their children. That is the long term. If you are thinking only about the long term or the short term, it will not work.

Senator Zimmer: Thank you very much for your candour.

The Deputy Chair: Mr. Khan, I know you have been here since 1:30 p.m., and you have listened to all the things said by everyone. If there is anything more you would like to say after you have given it some thought, please let Mr. Thompson know. We can certainly share further information once you have reflected on this afternoon's proceedings. I want to thank you for being with us here all afternoon. We appreciate your appearance and look forward to hearing from you in the future.

Mr. Khan: Thank you.

(The committee adjourned.)

directement aux femmes. Elles toucheront les 10 \$ au complet parce que nous ne voulons pas faire d'argent; nous voulons seulement aider. Les pistaches ne sont qu'un exemple. Il n'y en a de nombreux autres.

L'Afghanistan est un producteur important de fruits frais, mais il ne compte pas d'industries de la transformation des aliments. La majorité des aliments se gaspillent donc. Nous pouvons mettre sur pied de petites industries alimentaires dans les régions rurales où ces fruits et légumes sont cultivés. Il s'agit également d'une industrie majoritairement féminine. Nous leur fournirons des emplois. Les femmes participent à l'industrie des pistaches, et elles peuvent également participer à cette industrie.

Il y a des pays qui fabriquent de nombreuses choses, mais le marché international établit des limites relativement à ce qui peut être importé vers certains pays. Il y a un système de quotas. Prenons l'exemple de l'Ouzbékistan et du Pakistan. Le Pakistan produit beaucoup de textiles, mais il a un système de quotas. Il peut seulement importer une certaine quantité de vêtements et de textiles de l'Europe et d'autres pays. Il doit respecter ces limites, mais il y a également des pays dans le monde qui sont appelés les pays les moins avancés ou les PMA, et les pays industrialisés leur ont donné la chance de se développer. Il n'y a pas de système de quotas pour ces pays, et l'Afghanistan en fait partie.

Nous pouvons importer des matières premières et des textiles du Pakistan pour aider les petits ateliers de confection de vêtements où travaillent, au plus, 100 femmes des petits villages dans les régions rurales et éloignées. Nous pouvons produire les biens finis à partir de leurs textiles parce que nous les importerons en tant que matières premières. Nous pouvons ensuite exporter ces produits vers n'importe quel pays, et le prix sera peu élevé parce qu'il n'y a pas de système de quotas. Disons qu'une paire de shorts coûte 4 \$ au Pakistan. Avec le système de quotas, ce prix monte à 15 ou 20 \$. Toutefois, en Afghanistan, si cette paire de shorts coûte 4 \$, elle coûtera 5 \$ à Washington ou au Canada.

Il y a deux types de projets, à court et à long termes. J'ai combiné les deux, puisque les femmes toucheront cet argent dans l'immédiat et puisque, à long terme, elles le dépenseront pour leurs enfants. C'est ça, l'aspect à long terme. Les projets qui visent uniquement des résultats à court ou à long terme ne fonctionnent pas.

Le sénateur Zimmer : Merci beaucoup de votre franchise.

La vice-présidente : Monsieur Khan, je sais que vous êtes ici depuis 13 h 30, et vous avez écouté tout ce que les autres ont dit. Si vous pensez à autre chose que vous aimeriez dire, faites-le savoir à M. Thompson. Nous pouvons bien sûr échanger d'autres informations une fois que vous aurez réfléchi à la séance de cet après-midi. J'aimerais vous remercier d'être resté tout l'après-midi. Nous apprécions votre présence et espérons avoir de vos nouvelles à l'avenir.

M. Khan : Merci.

(La séance est levée.)

Human Rights Watch:

Rachel Reid, Afghanistan Researcher (by video conference).

Pashtun Cultural Association:

Mashal Khan, President.

Human Rights Watch :

Rachel Reid, recherchiste sur l'Afghanistan (par vidéoconférence).

Canadian Pashtun Cultural Association :

Mashal Khan, président.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

As individuals:

David Cortright, Director of Policy Studies, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (by video conference);

Sarah Smiles Persinger, Research Associate, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (by video conference);

Cheshmak Farhoumand-Sims, Assistant Professor, Faculty of Human Sciences, Saint Paul University.

Hunt Alternatives Fund:

Carla Koppell, Director, Institute for Inclusive Security (by video conference).

Canadian Women for Women in Afghanistan:

Lauryn Oates, Program Director.

Rights and Democracy:

Gérard Latulippe, President;

Alexandra Gilbert, Project Coordinator for Women's Rights in Afghanistan.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

À titre personnel :

David Cortright, directeur des études sur les politiques, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (par vidéoconférence);

Sarah Smiles Persinger, agrégée de recherche, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame (par vidéoconférence);

Cheshmak Farhoumand-Sims, professeure adjointe, Faculté de sciences humaines, Université Saint-Paul.

Hunt Alternatives Fund :

Carla Koppell, directrice, Institute for Inclusive Security (par vidéoconférence).

Canadian Women for Women in Afghanistan :

Lauryn Oates, directrice des programmes.

Droits et Démocratie :

Gérard Latulippe, président;

Alexandra Gilbert, coordonnatrice de projet, Droits des femmes en Afghanistan.

(Suite à la page précédente)





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:

The Honourable NANCY RUTH

Monday, November 29, 2010

Issue No. 7

First meeting on:

Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs)

and

Third meeting on:

The role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011

APPEARING:

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente :

L'honorable NANCY RUTH

Le lundi 29 novembre 2010

Fascicule n° 7

Première réunion concernant :

Le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs)

et

Troisième réunion concernant :

Le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011

COMPARAÎT :

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable Nancy Ruth, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Hubley
Ataullahjan	Kochhar
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(or Comeau)
* Cowan	Zimmer
(or Tardif)	

* Ex officio members
(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Nancy Ruth

Vice-présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer
et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Hubley
Ataullahjan	Kochhar
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Brazeau	(ou Comeau)
* Cowan	Nancy Ruth
(ou Tardif)	Zimmer

* Membres d'office
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 25, 2010:

Second reading of Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

The Honourable Senator Brazeau moved, seconded by the Honourable Senator Segal, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Brazeau moved, seconded by the Honourable Senator Ataullahjan, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,
Gary W. O'Brien
Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 25 novembre 2010 :

Deuxième lecture du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

L'honorable sénateur Brazeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Segal, que le projet de loi soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Brazeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Ataullahjan, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, November 29, 2010
(17)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 4:07 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Hubley, Kochhar, Nancy Ruth, and Zimmer (8).

In attendance: Allison Goody, Julia Nicol, Julian Walker and Shauna Troniak, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, November 25, 2010, the committee began its examination Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

APPEARING:

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency.

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector;

Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector.

Department of Justice Canada:

Martin Reiher, Senior Counsel.

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., made a statement and, together with Messrs. Gray and Reiher and Ms. Kustra, answered questions.

At 5:03 p.m., the committee suspended.

At 5:10 p.m., the committee resumed.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 3, 2010, the committee continued its examination of the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 5.*)

WITNESSES:

Canadian International Development Agency:

Françoise Ducros, Vice-President, Afghanistan Task Force;

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 29 novembre 2010
(17)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 7, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Hubley, Kochhar, Nancy Ruth et Zimmer (8).

Également présents : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Allison Goody, Julia Nicol, Julian Walker et Shauna Troniak, analystes.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 novembre 2010, le comité entreprend son étude du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

COMPARAÎT :

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord.

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada:

Roy Gray, directeur, Secteur de la résolution et des affaires individuelles;

Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales.

Ministère de la Justice Canada :

Martin Reiher, conseiller juridique principal.

L'honorable John Duncan, C.P., député, fait une déclaration puis, aidé de MM. Gray et Reiher et de Mme Kustra, répond aux questions.

À 17 h 3, la séance est suspendue.

À 17 h 10, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 novembre 2010, le comité poursuit son étude du rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 5 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Agence canadienne de développement international :

Françoise Ducros, vice-présidente, Groupe de travail sur l'Afghanistan;

James Melanson, Director General, Afghanistan Task Force.

Royal Canadian Mounted Police:

Assistant Commissioner Graham Muir, Canadian Police Commander, Afghanistan, June 2009-June 2010;

Constable Marie-Josée Fournier, Toronto Police Service, EUPOL, Afghanistan, Gender/Human Rights Section, November 2009-August 2010.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb;

Adrian Norfolk, Director, Policy and Advocacy Division/ Afghanistan Task Force.

Mr. Venner, Ms. Ducros and Assistant Commissioner Muir each made a statement and, with Messrs. Norfolk and Melanson and Constable Fournier, answered questions.

At 6 p.m., the committee suspended.

At 6:10 p.m., the committee resumed.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, November 25, 2010, the committee continued its examination Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

WITNESSES:

Canadian Bar Association:

Christopher Devlin, Executive Member, National Aboriginal Law Section (by video conference).

As individuals:

Larry Chartrand, Associate Professor, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa;

Charlene Desrochers.

Mr. Devlin, Mr. Chartrand and Ms. Desrochers each made a statement and, together, answered questions.

At 7:12 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

James Melanson, directeur général, Groupe de travail sur l'Afghanistan.

Gendarmerie royale du Canada :

Commissaire adjoint Graham Muir, commandant du contingent canadien de police, Afghanistan, juin 2009-juin 2010.

Agente Marie-Josée Fournier, Service de police de Toronto, EUPOL, Afghanistan, Section des droits de la personne, novembre 2009 - août 2010.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb;

Adrian Norfolk, directeur, Direction des politiques et de la défense des intérêts/Groupe de travail sur l'Afghanistan.

M. Venner, Mme Ducros et le commissaire adjoint Graham Muir font chacun une déclaration puis, aidés de MM. Norfolk et Melanson et de l'agente Fournier, répondent aux questions.

À 18 heures, la séance est suspendue.

À 18 h 10, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 novembre 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

TÉMOINS :

Association du Barreau canadien :

Christopher Devlin, membre de l'exécutif, Section nationale du droit des Autochtones (par vidéoconférence).

À titre personnel :

Larry Chartrand, professeur agrégé, faculté de droit, Section de la common law, Université d'Ottawa;

Charlene Desrochers.

MM. Devlin et Chartrand et Mme Desrochers font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 19 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 29, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), met this day at 4:07 p.m. to give consideration to the bill; and to examine and report on the role that the Government of Canada may play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011.

Senator Nancy Ruth (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Today we begin a study on Bill C-3, An Act to promote gender equality in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs). We are delighted to welcome as our first witness today the Minister of Indian Affairs, the Honourable John Duncan.

Hon. John Duncan, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency: As Senator Andreychuk pointed out, this is my maiden voyage as minister before the Senate. It is certainly not my first time before a Senate committee, however. I have done that a few times in my career. It is good to be with friends, including someone I spent many years with on the Fisheries Committee in the past, Senator Baker. We did not have any fun at all, did we?

Senator Baker: No. I was the chair.

Mr. Duncan: Senator Baker was good at delegating, I can tell you that much, especially when it came to the West Coast.

I think it is rather appropriate, as a minister from British Columbia, that we are dealing with legislation that is created as a consequence of legal actions in that province.

[*Translation*]

Madam Chair, thank you for inviting me to appear before the Committee to discuss Bill C-3, the gender equity in Indian Registration Act. I appreciate the Committee's willingness to review the proposed legislation swiftly and thoroughly.

[*English*]

Before I begin my remarks, I would like to introduce the officials who are with me today: Roy Gray, Director of Special Legislative Initiative in the Resolution and Individual Affairs Sector; and Brenda Kustra, Director General of the Governance

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 29 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 7, pour étudier le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), ainsi que pour examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011.

Le sénateur Nancy Ruth (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous entreprenons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs). Nous avons le plaisir d'accueillir notre premier témoin, l'honorable John Duncan, ministre des Affaires indiennes.

L'hon. John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord : Comme l'a dit le sénateur Andreychuk, cette comparution est mon vol inaugural devant le Sénat en qualité de ministre. J'ai déjà fait cela plusieurs fois dans ma carrière. C'est un plaisir d'être au milieu d'amis, notamment quelqu'un avec qui j'ai passé de nombreuses années au Comité des pêches, le sénateur Baker. Nous ne nous y sommes pas ennuyés, n'est-ce pas?

Le sénateur Baker : Non. J'étais le président.

M. Duncan : Le sénateur Baker déléguait très bien, je peux vous le dire, surtout quand il s'agissait de la côte Ouest.

Je crois, en qualité de ministre de la Colombie-Britannique, qu'il est assez approprié que nous traitions d'un projet de loi résultant d'un arrêt rendu par la justice de cette province.

[*Français*]

Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant ce comité pour discuter du projet de loi C-3, Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens. J'apprécie la volonté du comité d'examiner ce projet de loi rapidement et rigoureusement.

[*Traduction*]

Avant de commencer mon allocution, j'aimerais vous présenter les fonctionnaires qui sont avec moi ici aujourd'hui : Roy Gray, directeur, Mesure législative spéciale, Secteur de la résolution et des affaires individuelles, et Brenda Kustra, directrice générale de

Branch, both from Indian and Northern Affairs Canada. INAC. Also with me is Martin Reiher, Senior Counsel with the Department of Justice Canada.

Bill C-3 focuses on two objectives. First, the legislation would eliminate a cause of gender discrimination in the Indian Act as identified by the Court of Appeal for British Columbia. Second, it would meet the deadline imposed upon Parliament in the court's ruling. Last year the Court of Appeal for British Columbia ruled that two paragraphs in section 6 of the Indian Act discriminate between men and women with respect to registration as an Indian, and, therefore, violate the equality provision of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Rather than have its decision take effect right away, the court suspended the effects of its declaration for 12 months, giving Parliament until April 6, 2010, to amend certain registration provisions of the Indian Act. Bill C-3 was introduced on March 11, 2010, but it was soon apparent that the passage of the bill would not be possible before the deadline, and our government sought two extensions — the first until July 5, 2010 and the second until January 31, 2011.

This means that we have little time for Bill C-3 to be passed by Parliament if we are to meet this deadline. When the court granted the second extension in July, it hinted that it may not view a further application for an extension in the same way. The court stated at that time:

We would remind the Attorney General, however, that a final determination by the courts that provisions of the Indian Act violate constitutional rights is a serious matter that must be dealt with expeditiously.

Madam Chair, if we fail to meet this deadline, a key section of the Indian Act could become invalid and create a legislative gap that would affect residents of British Columbia and those affiliated with British Columbia First Nations.

Bill C-3 proposes to avert these consequences by amending certain registration provisions of the Indian Act. Bill C-3 addresses the root of the problem by providing a first-time entitlement to registration to eligible grandchildren of women who lost status as a result of marrying non-Indian men.

During report stage in the other place, two motions were adopted to amend Bill C-3. The first amendment restored clause 9, which had been defeated during committee study. This clause would prohibit the courts from ordering compensation, damages or indemnity for decisions made in good faith by government officials or by First Nation governments based on the

la gouvernance, tous deux du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous avons aussi avec nous Martin Reiher, conseiller juridique principal, du ministère de la Justice Canada.

Le projet de loi C-3 vise deux objectifs. Premièrement, il devrait permettre de régler les problèmes particuliers de discrimination fondée sur le sexe dans la Loi sur les Indiens signalés par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Deuxièmement, il respecterait le délai imposé au Parlement par la cour d'appel. L'an dernier, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué que deux alinéas de l'article 6 de la Loi sur les Indiens créaient une distinction entre les hommes et les femmes pour ce qui est de l'inscription à titre d'Indien et que, par conséquent, ils violaient les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

Plutôt que de déclarer que sa décision entrerait en vigueur immédiatement, la cour en a suspendu les effets pour 12 mois, afin d'accorder au Parlement jusqu'au 6 avril 2010 pour modifier certaines dispositions relatives à l'inscription de la Loi sur les Indiens. Le projet de loi C-3 a été présenté à la Chambre des communes le 11 mars 2010, mais il était évident que l'adoption de ce projet de loi était impossible avant la date limite. Notre gouvernement a demandé deux prorogations, la première jusqu'au 5 juillet 2010 et la seconde jusqu'au 31 janvier 2011.

Cela veut donc dire que nous n'avons que peu de temps pour faire adopter le projet de loi C-3 par le Parlement si nous voulons respecter ce délai. Lorsque la cour a accordé la seconde prorogation en juillet, elle nous a laissé entendre qu'elle pourrait ne pas considérer une demande de prorogation supplémentaire de la même façon. Comme la cour l'a déclaré :

Nous aimerions rappeler au procureur général, cependant, qu'une décision finale rendue par les tribunaux selon laquelle des dispositions de la Loi sur les Indiens violent les droits constitutionnels représente une question sérieuse et qu'il faut y donner suite sans tarder.

Madame la présidente, si nous ne parvenons pas à respecter ce délai, une partie importante de la Loi sur les Indiens perdra son pouvoir légal, ce qui créera un vide législatif qui aura des conséquences pour les résidents de la Colombie-Britannique et pour les personnes affiliées aux Premières nations de la Colombie-Britannique.

Le projet de loi C-3 propose d'éviter de telles conséquences en modifiant certaines dispositions de la Loi sur les Indiens en matière d'inscription. Le projet de loi C-3 s'attaque à la racine du problème en accordant l'admissibilité à l'inscription pour la première fois aux petits-enfants admissibles de femmes ayant perdu leur statut d'Indienne en raison de leur mariage avec un non-Indien.

À l'étape du rapport à l'autre endroit, deux motions ont été adoptées afin de modifier le projet de loi C-3. La première modification rétablissait l'article 9, qui avait été rejeté lors de l'étude par le comité. Cet article interdit aux tribunaux d'exiger le versement d'une compensation, de dommages-intérêts ou d'une indemnité concernant les décisions prises en toute bonne foi par

legislation in place before the amendments to the Indian Act contained in Bill C-3 take effect.

Clause 9 protects not only the Crown but also First Nation governments who made decisions with respect to programs and services that they offer to their members. We believe this clause is an important provision because it clarifies the law and avoids raising expectations that past decisions will be reopened or past settlements renegotiated.

The second amendment improved the wording of clause 3.1 to reflect recommendations of the legislative drafters. This clause, which was added at committee, requires me, as minister, to report to Parliament on the implementation of the bill within two years of the bill coming into force. The changes clarify that it is the Minister of Indian Affairs and Northern Development who would be responsible for reporting to Parliament.

[Translation]

The bill before you is narrowly focused to respond to the court's decision. At the same time, I am aware that there are a number of broader issues related to the question of registration and membership.

[English]

Last year, following a thorough review and analysis of the court's decision, officials from Indian and Northern Affairs Canada held technical briefings with representatives of five national Aboriginal organizations to seek their input on the government's preferred approach to moving forward with legislative amendments. Following those briefings, 15 engagement sessions were held throughout the country to present the government's proposed response to the *McIvor v. Canada* decision and to solicit feedback.

Hundreds of participants came to the engagement sessions, and many written submissions were received. Several common themes quickly emerged, with many comments pertaining to the broader issues of registration, membership and citizenship.

I appreciate the fact that these broader issues are complex and that there is a diversity of views among First Nations. However, given the short time frame and in the interest of avoiding a legislative void in British Columbia, Bill C-3 proposes changes that directly respond to the Court of Appeal for British Columbia decision.

[Translation]

Issues surrounding registration, membership and citizenship are complex and as such, broader reform on these matters cannot be achieved overnight or in isolation.

les représentants du gouvernement ou par les gouvernements des Premières nations en se basant sur les mesures législatives en place avant que les modifications apportées à la Loi sur les Indiens contenues dans le projet de loi C-3 entrent en vigueur.

L'article 9 protège non seulement la Couronne, mais également les gouvernements des Premières nations qui ont pris certaines décisions concernant les programmes et les services qu'ils offrent à leurs membres. Nous croyons que cet article est une disposition importante parce qu'il clarifie la Loi et qu'il évite de laisser entendre que les décisions passées seront révisées ou que les règlements antérieurs seront renégociés.

La seconde modification améliore le libellé de l'article 3.1 afin de refléter les recommandations des rédacteurs législatifs. Cet article, qui a été ajouté à l'étape de l'étude en comité, stipule que je dois, à titre de ministre, rendre des comptes au Parlement concernant la mise en œuvre du projet de loi dans les deux ans de l'entrée en vigueur de celui-ci. Les changements précisent que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sera chargé de rendre des comptes au Parlement.

[Français]

Le projet de loi qui vous est soumis est concentré étroitement à répondre à la décision de la Cour d'appel. De plus, je suis conscient qu'il existe un certain nombre d'enjeux plus vastes qui gravitent autour des questions de l'inscription et de l'appartenance.

[Traduction]

L'an dernier, à la suite d'un examen et d'une analyse approfondis de la décision de la cour, des fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont tenu des séances de discussion technique avec des représentants de cinq organisations autochtones nationales afin de recueillir leur point de vue concernant l'approche choisie par le gouvernement d'aller de l'avant avec les modifications législatives. À la suite de ces discussions, 15 séances de consultation ont été organisées à travers tout le pays pour présenter la réponse proposée par le Canada à la décision *McIvor* et recueillir les commentaires.

Des centaines de personnes ont participé à ces séances et de nombreux mémoires ont été soumis. Plusieurs thèmes communs revenaient dans ces séances et ces mémoires, qui comportaient plusieurs commentaires se rapportant à des questions plus vastes comme l'inscription, l'appartenance et la citoyenneté.

Je saisis bien la complexité de ces vastes enjeux, ainsi que la diversité des points de vue des Premières nations. Cependant, il faut tenir compte du délai serré et de l'intérêt d'éviter un vide législatif en Colombie-Britannique, et le projet de loi C-3 propose des changements qui donnent suite directement à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

[Français]

Les questions touchant à l'inscription, à l'appartenance et à la citoyenneté sont complexes et, par conséquent, il n'est pas possible d'élaborer une vaste réforme dans ce domaine du jour au lendemain ou isolément.

[English]

For these reasons, the department has invited and received proposals from national Aboriginal organizations in preparation for the possible launch of a separate exploratory process on these broader issues. This will move forward if Bill C-3 is passed. These broader issues will be explored through a joint process to be developed in conjunction with the national Aboriginal organizations and the participation of First Nation groups and individuals across the country.

However, as important as this work is, it cannot take precedence over Bill C-3. We must not lose sight of the fact that the proposed legislation before us responds to a specific court ruling and prescribed deadline. As the court reminded us in July, there should be no undue delay in passing Bill C-3 because the bill “deals with the specific issues that this court has identified as violating the Charter.”

I believe that access to and protection of human rights should apply equally to all Canadians — Aboriginal and non-Aboriginal.

That is why this government introduced Bill C-21, An Act to amend the Human Rights Act, which extends fundamental human rights protections to all First Nation communities.

That is also why we introduced Bill S-4, the family homes on reserves and matrimonial interests or rights act. I would like to take this opportunity to thank you, Madam Chair, and members of this committee for your dedication in reviewing Bill S-4 and the amendments adopted by this committee, which further strengthened the bill. Bill S-4 provides a process for First Nations to enact their own matrimonial real property laws that reflect the cultural and social traditions of their communities. I look forward to its passage so the important objectives can be realized.

[Translation]

And that is why we are working on Bill C-3 to comply with the Court’s decision regarding gender inequality under the Indian Act.

[English]

Madam Chair, Bill C-3 represents a progressive step to a country committed to the ideals of justice and equality. I strongly encourage all members of this committee to support Bill C-3.

Senator Baker: First, I would like to welcome the minister here to the Senate committee and note that I spent many years with him in the House of Commons and that he has made a great contribution to this country over the years. He has dedicated himself to whatever task, as I recall, although he belongs to a

[Traduction]

Pour ces raisons, le ministère a sollicité et reçu des propositions des organisations autochtones nationales en vue du lancement éventuel d’un processus exploratoire distinct sur ces enjeux plus vastes, qui sera mis en œuvre si le projet de loi C-3 est adopté. Ces enjeux plus vastes seront examinés dans le cadre d’un processus qui sera élaboré conjointement avec les diverses organisations nationales autochtones, en participation avec les groupes et les membres des Premières nations de tout le pays.

Toutefois, aussi important ce travail puisse-t-il être, il ne peut avoir préséance sur le projet de loi C-3. Il ne faut pas perdre de vue que le projet de loi dont le Parlement est saisi découle de la décision d’un tribunal et doit respecter un délai fixé par ce tribunal. Comme la cour nous l’a rappelé en juillet, il ne doit pas y avoir de retards indus dans l’adoption du projet de loi C-3, parce que celui-ci vise « à remédier aux manquements à la Charte que notre cour a relevés. »

Je crois que l’accès aux droits de la personne et la protection offerte par ceux-ci doit s’appliquer également à tous les Canadiens, autochtones et non autochtones.

C’est pourquoi ce gouvernement a déposé le projet de loi C-21, une loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui étend la portée des dispositions sur les droits fondamentaux de la personne à toutes les communautés des Premières nations.

C’est également la raison pour laquelle nous avons déposé le projet de loi S-4, la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux. J’aimerais saisir cette occasion pour vous remercier, madame la présidente, ainsi que les membres de ce Comité pour votre dévouement dans l’examen du projet de loi S-4, ainsi que pour les modifications adoptées par ce comité qui renforcent davantage ce projet de loi. Le projet de loi S-4 prévoit un processus qui permet aux Premières nations d’élaborer leurs propres lois en matière de biens immobiliers patrimoniaux qui reflètent les traditions culturelles et sociales de leurs communautés. J’espère qu’il sera adopté afin que ses importants objectifs puissent être atteints.

[Français]

C’est pourquoi nous travaillons au projet de loi C-3, en vue de nous conformer à la décision de la cour visant à aplanir les inégalités entre hommes et femmes au sens de la Loi sur les Indiens.

[Traduction]

Madame la présidente, le projet de loi C-3 représente un pas en avant de la part d’un pays qui poursuit un idéal de justice et d’égalité. J’encourage fortement tous les membres de ce comité à se joindre à moi pour appuyer le projet de loi C-3.

Le sénateur Baker : Je tiens tout d’abord à souhaiter la bienvenue au ministre devant ce comité du Sénat, en rappelant que j’ai passé de nombreuses années à ses côtés à la Chambre des communes et qu’il a beaucoup contribué à l’évolution de notre pays au cours des années. Il s’est toujours dévoué aux tâches qui

different political party than I do, but I have to make note of that, first.

My first question will be to the minister, and then I would like to question the Department of Justice briefly.

Mr. Minister, you are saying that we are under the gun here, and we should try to pass this as quickly as possible. You are suggesting no amendments be made to the bill, and you are further suggesting that the bill addresses only what the Court of Appeal of British Columbia said in its decision on *McIvor v. Canada*. Is that correct?

Mr. Duncan: First, I will correct you. We belong to the same party; it is called the coastal party.

Senator Baker: We are on the Fisheries Committee together.

Mr. Duncan: The decision was a narrowly defined decision. It dealt with the grandchildren of mothers who had married out, and the legislation addresses that issue. It became clear in all of our engagements before the bill was tabled and after the bill was tabled that there is a huge area of discourse dealing with who controls membership, citizenship and so on. The points of view are divergent quite often.

To deal with the court's concerns, we are left with no choice but to address the court decision quite narrowly, and then make a commitment. We have made a commitment to engage in an exploratory process post-Royal Assent on the bill, if we can get there. With five different national Aboriginal organizations, we have committed to being a party to that. The department will provide the appropriate funding for the process. All of the people who were engaged through the process of Bill C-3 are aware of that process, and many people are gearing up for it.

Senator Baker: Mr. Minister, I do not think you could find, probably, a group who represents the interests of Aboriginal women who would agree with the confined nature of this legislation. I imagine all of the groups who made representation to you opted for a broader bill that would encompass greater rights for women. Is that correct?

Mr. Duncan: That might be a stretch. The divergence of opinion was maybe the greatest on why membership is defined by the government as opposed to First Nations.

Senator Baker: The judgment of the Supreme Court of British Columbia in the first instance ruled in a far broader manner. If that ruling had been taken on its substance and on its face, I do not think you would have the criticism of the bill that you have today. The Attorney General appealed that decision to the Court of Appeal of British Columbia and argued for a much different interpretation than the judge had made at the Supreme Court of British Columbia level.

lui étaient été confiées, quelles qu'elles soient, ce que je tiens à souligner même s'il appartient à un parti politique différent du mien.

Je m'adresse d'abord au ministre, après quoi j'aurai une brève question à poser à la représentante du ministère de la Justice.

Monsieur le ministre, vous dites que nous sommes pressés par le temps et devrions essayer d'adopter ce projet de loi aussi vite que possible. Vous dites aussi qu'on ne devrait pas apporter de modifications au projet de loi et que celui-ci ne porte que sur ce que disait la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *McIvor v. Canada*. C'est bien cela?

M. Duncan : Permettez-moi d'abord de vous corriger. Nous appartenons au même parti, le parti côtier.

Le sénateur Baker : Nous étions ensemble au Comité des pêches.

M. Duncan : La portée de l'arrêt est très limitée. Il ne concerne que les petits-enfants des femmes mariées à des non-Indiens, et c'est aussi l'objet du projet de loi. Lors de toutes les consultations que nous avons tenues avant et après le dépôt du projet de loi, nous avons constaté qu'il y a toute une série de questions qui font l'objet de débats, comme savoir qui contrôle l'appartenance, la citoyenneté, et cetera. Les opinions sont très souvent divergentes.

Pour répondre aux préoccupations de la cour, nous n'avons pas d'autre choix que d'agir dans le cadre très restreint de son arrêt, puis de prendre un engagement. Nous avons pris l'engagement de lancer un processus exploratoire une fois que le projet de loi aura obtenu la sanction royale, si nous pouvons franchir cette étape. Nous avons pris cet engagement envers cinq organisations autochtones différentes. Le ministère fournira les fonds nécessaires. Toutes les personnes qui ont participé au processus du projet de loi C-3 savent quel sera le processus, et beaucoup s'y préparent déjà.

Le sénateur Baker : Monsieur le ministre, je doute que vous puissiez trouver un seul groupe représentant les femmes autochtones qui approuve le caractère restreint de ce projet de loi. Je suppose que tous les groupes qui se sont adressés à vous ont probablement recommandé un projet de loi de portée plus large, protégeant l'ensemble des droits des femmes. Est-ce que je me trompe?

M. Duncan : C'est peut-être une exagération. La question qui suscite la plus grande divergence d'opinion est de savoir pourquoi l'appartenance est déterminée par le gouvernement plutôt que par les Premières nations.

Le sénateur Baker : L'arrêt de la Cour suprême de la Colombie-Britannique sur la première instance avait une portée beaucoup plus large. S'il avait été accepté tel quel, je ne pense pas que le projet de loi correspondant susciterait autant de critiques. Il se trouve que le procureur général l'a porté en appel devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en invoquant une interprétation très différente de celle retenue par le juge de la Cour suprême de la province.

Now, here is the problem, minister: Do you believe that the bill can be amended to encompass the broader aspect that the first judge in the first instance had suggested and that many of the groups today will be suggesting that to this committee? Would that be out of order in that it would be beyond the scope of the bill? That is a very important question. What is your opinion on that?

Mr. Duncan: I concur that I believe it would be beyond the scope of this bill, well and truly beyond the scope of this bill. That bill would be very difficult to craft.

Senator Baker: My question is to the Department of Justice. How long did it take for Ms. McIvor to go through the procedure that she went through to obtain a judgment from the Court of Appeal of British Columbia? Is it correct that an appeal was sought to the Supreme Court of Canada but was turned down? I want you to reference that in the answer. How many years did it take her to go through the process, being opposed all the time by the Attorney General?

Martin Reiher, Senior Counsel, Justice Canada: Ms. McIvor indeed applied to be registered under the Indian register soon after the coming into force of the amendments of 1985. It took, I believe, two years for the registrar to provide an initial answer. She then protested the decision of the registrar in 1989. At the same time, Ms. McIvor challenged the validity of the Indian Act, and procedural matters were complex. In particular, it was the Attorney General of Canada's position that Charter issues could not be dealt with within a protest under the Indian Act. Therefore, two separate proceedings had to be worked on at the same time. It took time to work on it with Ms. McIvor's counsel.

Then the judicial proceedings were kept in abeyance for a while. I believe there were some funding issues on the part of the plaintiffs, so it took time before the matter could proceed before the court. Also the large amount of document collection to defend the validity of the Indian Act took time.

As to how long it took, the first time she turned to the court for a remedy was in 1989.

Senator Baker: It took twenty years.

Mr. Reiher: It took twenty years.

Senator Baker: I know the chair wants to interject and stop me from asking questions, but I am questioning you on a subject that is dear to the chair's heart.

The sober second thought here in the Senate is that some of us feel that all such questions should be adjudicated as quickly as possible on their merits. The actions of the Attorney General in consistently objecting to and representing the other side, so to speak, in such a partisan manner should perhaps be looked at in the future to give some semblance of deciding these questions on their merits.

Voici donc le problème, monsieur le ministre : pensez-vous que le projet de loi puisse être modifié pour refléter cette interprétation plus large de la problématique par le premier juge, comme de nombreux groupes le recommanderont à notre comité? Pensez-vous que cela serait irrecevable parce que ça dépasserait la portée du projet de loi? C'est une question très importante. Quelle est votre opinion?

M. Duncan : J'estime en effet que cela dépasserait considérablement la portée de ce projet de loi. Ce serait un projet de loi très difficile à formuler.

Le sénateur Baker : Je m'adresse maintenant au ministère de la Justice. Combien de temps a-t-il fallu à Mme McIvor pour obtenir un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique? Est-il exact qu'on avait tenté d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada et qu'on avait essuyé un refus? J'aimerais avoir des précisions à ce sujet. Combien de temps a-t-il fallu à la plaignante pour aller au bout du processus, face à l'opposition constante du procureur général?

Martin Reiher, conseiller juridique principal, ministère de la Justice Canada : Mme McIvor avait demandé à être inscrite au registre des Indiens peu après l'entrée en vigueur des modifications législatives de 1985. Je crois qu'il lui a fallu deux ans pour obtenir une réponse du registraire. Elle a contesté la décision du registraire en 1989. En même temps, elle a contesté en justice la validité de la Loi sur les Indiens, et des questions de procédure très complexes sont apparues, en particulier parce que le procureur général du Canada arguait que les questions relatives à la Charte ne pouvaient pas être traitées dans le cadre d'une cause touchant la Loi sur les Indiens. Il y a donc eu deux procédures distinctes avançant en parallèle. On a passé beaucoup de temps à travailler sur le dossier avec l'avocat de Mme McIvor.

Ensuite, la procédure judiciaire a été suspendue pendant un certain temps. Je pense que les plaignants avaient soulevé certaines questions de financement et qu'il a fallu du temps pour que la question arrive devant la cour. En outre, réunir la grande quantité de documents nécessaires pour défendre la validité de la Loi sur les Indiens a aussi pris du temps.

En ce qui concerne la durée totale du processus, je peux vous dire que c'est en 1989 qu'elle s'est adressée pour la première fois à la justice pour obtenir réparation.

Le sénateur Baker : C'est-à-dire il y a 20 ans.

M. Reiher : Il y a 20 ans.

Le sénateur Baker : Je sais que la présidente souhaite intervenir pour mettre fin à mes questions, mais celles-ci portent sur un sujet qui lui tient beaucoup à cœur.

Après mûre réflexion, certains sénateurs pensent que toutes ces questions devraient être jugées aussi vite que possible sur le fond. Il conviendrait peut-être de se pencher à l'avenir sur l'action du procureur général, qui n'a cessé de s'opposer à la requête et de représenter l'autre partie, si je peux dire, de manière tellement sectaire, afin de donner au moins l'impression que ces questions sont vraiment jugées sur le fond.

I have looked up the procedure that Ms. McIvor went through in this case, and she was faced with motions to strike and motions to change pleadings, and those motions mostly originated from the Attorney General. The year 2006 was filled with these motions from the defendant, the Attorney General.

We have a justice here on this committee, and she can attest to the fact that in criminal law, there is a code with the Department of Justice that each Crown attorney would be a Minister of Justice. However, but that does not appear to be the case in matters such as we have before us.

We pass a piece of legislation, and it takes 20 years to get a court judgment on something all because the Attorney General is not interested in the beginning in deciding the matter on its merits but instead takes a partisan view, as they are the ones under attack. Do you have any comment on that? Is there a code of conduct for Crowns in your department as there is for Crowns who prosecute criminally?

Mr. Reiher: I share your views about dealing with judicial matters in a non-partisan way; that is for sure. The matters that had to be dealt with were complex matters. The Attorney General of Canada must defend the interest of the Crown, and that is what was attempted, I am sure.

This being said, you asked whether there is a code of conduct. All lawyers are officers of justice and have to act in the interest of justice. I believe this principle is considered important by each lawyer in the Department of Justice. The approach in litigation has evolved in the last few years, and I believe that the approach nowadays is more open, perhaps, than it used to be.

Senator Hubley: Thank you for your presence here today, minister. I apologize for being late.

I have a question on the engagement sessions. These sessions took place following the technical briefings that were carried out, as you noted, with five national Aboriginal organizations. How might you respond to the view expressed by First Nations people that engagement is not a substitute for meaningful consultation? Is there a reason why the department did not undertake a more comprehensive consultation process in relation to its proposed amendments on a matter of great significance to First Nations peoples? Could you provide an explanation of what is meant by an engagement session as opposed to other types of communication?

Mr. Duncan: The technical and legal difference is considerable. Because we were responding to a court decision and wanted to respond in a timely way, I think the engagement was seen as an appropriate response, a less complicated, quicker and more collaborative way to do things. By talking about engagement and an exploratory process, I think we have covered the bases quite well.

En examinant la procédure que Mme McIvor a dû suivre dans cette affaire, j'ai constaté qu'elle a fait face à maintes motions d'annulation de déclarations et à des motions de modification de plaidoiries, et que ces motions émanaient essentiellement du procureur général. L'année 2006 est truffée de telles motions du défendeur, le procureur général.

Il y a au sein de ce comité un juge qui peut attester qu'il existe en droit pénal un code du ministère de la Justice selon lequel chaque procureur de la Couronne joue le rôle du ministre de la Justice. Cela ne semble toutefois pas être le cas dans des affaires telles que celle que nous examinons.

Nous adoptons un texte de loi et il faut 20 ans pour obtenir un jugement dans une affaire, simplement parce que le procureur général ne tient pas dès le début à ce qu'elle soit jugée sur le fond mais adopte plutôt une position partisane, comme si c'était lui qui était attaqué. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Y a-t-il un code de conduite pour les procureurs de la Couronne de votre ministère comme il y en a pour les procureurs de la Couronne qui plaident au pénal?

M. Reiher : Je conviens avec vous que le traitement des affaires judiciaires doit se faire sans sectarisme politique, c'est incontestable. L'affaire dont nous parlons soulevait des questions complexes. Le procureur général du Canada doit défendre l'intérêt de la Couronne, et je suis sûr que c'est ce qu'il a tenté de faire.

Cela dit, vous me demandez s'il y a un code de conduite. Tous les avocats sont des agents de la justice et doivent agir dans l'intérêt de la justice. Je pense que ce principe est important pour chaque avocat du ministère de la Justice. La manière dont nous abordons les poursuites a évolué ces dernières années, et je pense qu'elle est peut-être aujourd'hui plus ouverte qu'autrefois.

Le sénateur Hubley : Je vous remercie d'être ici aujourd'hui, monsieur le ministre. Veuillez excuser mon retard.

J'ai une question au sujet des sessions de participation. Elles se sont tenues après des séances d'information techniques, comme vous l'avez indiqué, avec cinq organisations autochtones nationales. Que répondez-vous aux gens des Premières nations qui affirment que des sessions de participation ne sauraient remplacer des consultations en bonne et due forme? Y a-t-il une raison pour laquelle le ministère n'a pas entrepris des consultations plus exhaustives au sujet de ses propositions d'amendement, sur une question qui revêt une importance considérable pour les membres des Premières nations? Pouvez-vous nous expliquer ce qu'est une session de participation par rapport aux autres formes de communication?

M. Duncan : La différence technique et juridique est considérable. Comme nous répondions à un arrêt de justice et voulions y répondre sans retard, je pense qu'on a considéré que des sessions de participation seraient une méthode plus adéquate, moins compliquée, plus rapide et plus axée sur la collaboration. En parlant de participation et de processus exploratoire, je pense que nous avons fait tout ce qui était nécessaire.

The government will not be the one running the exploratory process, which is post-adoption of the legislation; the national Aboriginal organizations will be running the process. We will be an interested observer and the one receiving their input. Hopefully, this will work in a proactive way.

This question of registration is probably the part of the Indian Act that is the most difficult to deal with. If you look at the 20-some self-government comprehensive agreements across the country, they tend to still rely on the registration provisions under the Indian Act. Everything else in the act can be gone except for the registration provisions. This is a complex area, and we felt we had to deal with the legal context that was presented to us by the court.

I do not know if there is anything Ms. Kustra or Mr. Gray would like to add.

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector, Indian and Northern Affairs Canada: Perhaps I could add something on the engagement process.

Part of the question related to what the engagement process looked like. I can provide some information on that. A discussion paper was developed, and this was all in the context of the understanding that this process was appropriate to what was being done, which was, as the minister said, to develop legislation in response to the court decision. A paper was developed that set out in broad terms what the government's thinking was at that time as to how to respond to the decision, and that paper was the basis for these sessions.

Getting back to the question, the purpose of the sessions was to provide information on the government's thinking and also to elicit feedback. This was done within a relatively short time frame, the driver again being the time-limited suspension of the court decision.

We did get quite a bit of feedback, both at the sessions across the country and in correspondence. However, by and large, as has been referenced, the feedback really did not relate to what was being proposed in terms of a response to the court action but, rather, to the broader issues that would form the subject of the exploratory process.

Senator Hubley: Where did the 15 engagement sessions that you held take place?

Mr. Gray: They took place right across the country. A couple of sessions happened in Ottawa with the Congress of Aboriginal Peoples and the Native Women's Association of Canada. Other than that, we worked with regional First Nation organizations.

Senator Hubley: Was that in every province?

Mr. Gray: That was not in every province but in every region. I say that because we had a meeting with the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat in Nova Scotia. Yes, in every region certainly.

Mr. Duncan: I do have a list here of the 15 sessions, if you are interested.

Ce n'est pas le gouvernement qui dirigera le processus exploratoire qui sera lancé après l'adoption du projet de loi. Ce sont les organisations autochtones nationales. Nous serons un observateur intéressé, soucieux de recevoir leur contribution. J'espère que cela fonctionnera de manière proactive.

La question de l'inscription est probablement celle qui pose le plus de difficultés dans la Loi sur les Indiens. Si vous examinez la vingtaine d'ententes globales sur l'autonomie gouvernementale, vous verrez qu'elles reposent généralement encore sur les dispositions d'inscription de la Loi sur les Indiens. Elles ne contiennent peut-être rien d'autre de la Loi sur les Indiens, à part les dispositions d'inscription. C'est un domaine complexe et nous avons pensé que nous devions nous fonder sur le contexte juridique que nous avait présenté la cour.

Je ne sais pas si Mme Kustra ou M. Gray veulent ajouter quelque chose.

Roy Gray, directeur, Secteur de la résolution et des affaires individuelles, Affaires indiennes et du Nord Canada : Je peux peut-être ajouter quelque chose sur le processus de participation.

On a demandé à quoi ressemblait le processus de participation et je peux donner quelques informations à ce sujet. On a préparé un document de réflexion, dans le contexte du principe que ce processus était adéquat pour ce que l'on faisait, c'est-à-dire, comme l'a dit le ministre, élaborer un texte de loi en réponse à l'arrêt de la cour. Ces sessions se sont tenues sur la base de ce document dans lequel on énonçait dans ses grandes lignes la manière dont le gouvernement pensait à l'époque répondre à l'arrêt.

Pour revenir à la question, les sessions étaient destinées à fournir des informations sur la pensée du gouvernement, et aussi à recueillir les réactions des participants. Cela s'est fait dans un délai relativement court, étant donné que la suspension de l'arrêt de justice était limitée dans le temps.

Nous avons recueilli beaucoup de réactions, à la fois durant les sessions et par correspondance. Dans l'ensemble, toutefois, comme on l'a dit, ces réactions ne portaient pas vraiment sur ce qui était proposé comme réponse à l'arrêt du tribunal mais plutôt sur les questions de portée plus large qui allaient faire l'objet du processus exploratoire.

Le sénateur Hubley : Où se sont tenues les 15 sessions de participation?

M. Gray : Un peu partout au pays. Il en a eu ici même, à Ottawa, avec le Congrès des peuples autochtones et avec l'Association des femmes autochtones du Canada. Pour les autres, nous avons travaillé avec les organisations régionales des Premières nations.

Le sénateur Hubley : Il y en a eu dans chaque province?

M. Gray : Pas dans chaque province et dans chaque région. Je dis cela parce que nous avons tenu une réunion avec le Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat en Nouvelle-Écosse. Oui, dans chaque région.

M. Duncan : J'ai la liste des 15 sessions, si cela vous intéresse.

Senator Hubley: I am interested. Thank you.

Mr. Duncan: The following sessions took place in 2009: September 2, Assembly of Treaty Chiefs Edmonton, Alberta; September 10, Gwich'in Tribal Council, Inuvik, Northwest Territories; September 12, Congress of Aboriginal Peoples Annual General Assembly, Ottawa, Ontario; September 24, First Nations Summit, North Vancouver, British Columbia; September 25, Native Women's Association of Canada, Ottawa — at their 35th annual AGM; October 14, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, Dartmouth, Nova Scotia; October 18, Quebec Native Women Inc., Montreal, Quebec — at their AGM; October 22, Dene Leadership Meeting, Dettah, Northwest Territories; October 24, Ontario Native Women's Association, Thunder Bay; October 26, Union of British Columbia Indian Chiefs, Vancouver.

The Chair: Minister, if I may interrupt, it is at tab 3 of the briefing book.

Mr. Duncan: It is tab 7 in my book.

Senator Hubley: That is fine; thank you.

Mr. Duncan: I have only four more to do.

Senator Hubley: Yes, I was counting.

The Chair: We believe that it is tab 3 in our books; it is all there.

Mr. Duncan: It is all there. I know what I have, but I did not know what you have.

The Chair: Is there anything else, Senator Hubley?

Senator Hubley: Thank you, no, Madam Chair.

Senator Kochhar: Thank you, minister, for appearing before the committee. As I understand, we are trying to argue that Bill C-3 does not go far enough and that it is too narrow in scope. Is it because of the time constraint that we want to pass this bill quickly to ensure that we meet the deadline? If we do not pass this bill, what will happen? What kind of hardship will it bring? How many will be affected by that? Can another bill be introduced to expand the scope? Can we let this bill pass so we can deal with the court case? Can you expand on that a little, please?

Mr. Duncan: Yes. We have been given three extensions, and the court has basically lost its patience. If we do not get it through by January 31, 2011, there will be a vacuum in the law in British Columbia. Section 6 of the Indian Act is declared null and void. We cannot register new entrants in the province of British Columbia. In the course of one year, we normally register 2,500 to 3,000 people in B.C. New entrants would be not be able to register.

Theoretically, those who are registered in B.C. could be determined not to be registered, or pre-existing. As a matter of policy, I do not think the department would do that. However, that concern has been expressed to me by some First Nations lawyers. Everyone would be null and void if the government were

Le sénateur Hubley : Oui, cela m'intéresse. Merci.

M. Duncan : Voici les sessions qui se sont tenues en 2009 : 2 septembre, Assemblée des chefs de premières nations signataires d'un traité, à Edmonton, Alberta; 10 septembre, conseil tribal Gwich'in, à Inuvik, Territoires du Nord-Ouest; 12 septembre, Congrès des peuples autochtones, assemblée générale annuelle, à Ottawa, Ontario; 24 septembre, sommet des Premières nations, à North Vancouver, Colombie-Britannique; 25 septembre, Assemblée des femmes autochtones du Canada, 35^e AGA, à Ottawa; 14 octobre, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, à Dartmouth, Nouvelle-Écosse; 18 octobre, Femmes autochtones du Québec, AGA, à Montréal, Québec; 22 octobre, réunion du leadership Déné, à Dettah, Territoires du Nord-Ouest; 24 octobre, Association des femmes autochtones de l'Ontario, à Thunder Bay; 26 octobre, Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, Vancouver.

La présidente : Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre? Cela se trouve à l'onglet 3 du classeur d'information.

M. Duncan : C'est à l'onglet 7 du mien.

Le sénateur Hubley : Très bien. Merci.

M. Duncan : Il ne m'en reste que quatre.

Le sénateur Hubley : Je sais, je comptais.

La présidente : Nous croyons que c'est à l'onglet 3 de nos classeurs. Tout y est.

M. Duncan : Oui, tout y est. Je sais, ce que j'ai mais je ne sais pas ce que vous avez.

La présidente : Avez-vous autre chose, sénateur Hubley?

Le sénateur Hubley : Non, merci, madame la présidente.

Le sénateur Kochhar : Merci de comparaître devant le comité, monsieur le ministre. Si je comprends bien, nous essayons de dire que le projet de loi C-3 ne va pas assez loin et que sa portée est trop restreinte. Est-ce à cause de la contrainte de temps que nous voulons l'adopter rapidement, pour respecter le délai? Si nous ne l'adoptons pas, que se passera-t-il? Quelles difficultés cela posera-t-il? Qui sera touché? Pourrait-on proposer un autre projet de loi, de portée plus large? Pouvons-nous adopter ce projet de loi pour régler la cause judiciaire? Pouvez-vous nous expliquer cela, s'il vous plaît?

M. Duncan : Oui. Nous avons obtenu trois prolongations et la cour a maintenant perdu patience. Si le projet de loi n'est pas adopté d'ici au 31 janvier 2011, il y aura un vide législatif en Colombie-Britannique. L'article 6 de la Loi sur les Indiens sera déclaré nul et non avenue. Nous ne pourrions pas faire de nouvelles inscriptions dans le registre en Colombie-Britannique. Normalement, nous inscrivons entre 2 500 et 3 000 personnes par an dans cette province. Il ne pourra pas y avoir de nouvelles inscriptions.

En théorie, on pourrait déterminer que les inscrits de la Colombie-Britannique ne sont pas inscrits. Je ne pense pas que c'est ce que le ministère veuille faire mais les avocats des Premières nations m'ont fait part de cette préoccupation. Toutes les inscriptions seraient nulles et non avenues si le gouvernement

to follow the letter of the law in that case. I do not see that as realistic. It will not happen. It will not be the end of the world if there is no registration by January 31, but it will create a significant vacuum that would definitely result in some hardship for some people.

Senator Andreychuk: I have two areas to explore. The first is the register that was created that did not take into account equality as we know it under the Charter. In 1985, an attempt was made to rectify this, but it fell short in the eyes of the courts. Is that correct?

Mr. Duncan: Yes, in 1985, Bill C-31 was a very broad-reaching attempt to correct many male-female inequities in the registration provisions in the Indian Act. I forget how many new registrants that brought into the fold. I believe there were about 110,000 new entrants in 1985; at that time, that would have represented a 20 per cent increase. That corrected the status of the children of the women who married out and their children. This takes it one step further and corrects the situation for grandchildren, making it the same whether the man married out or the woman married out. That is an important distinction. My children are called 6(2)s, which refers to section 6(2) of the Indian Act. I believe that Senator Brazeau is a 6(2). Am I correct?

Senator Brazeau: Yes.

Mr. Duncan: If you marry out and have children, it carries on for one generation. Is that correct?

Senator Brazeau: I am sorry; I did not hear the question.

Mr. Duncan: Your child would have status.

Senator Brazeau: If I married out, they would be non-status; but that is not the case.

Mr. Duncan: Right.

Senator Andreychuk: He is assuring his wife.

Mr. Duncan: If your offspring marries out, they have no status.

Senator Baker: They have status to the age of 21 years.

Mr. Duncan: If they marry in, their status is retained. It is quite complicated.

Senator Andreychuk: Basically, with respect to this bill and its purpose, the court said that in the area, where the 1985 act tried to make the changes to make it more equitable, they fell short.

Mr. Duncan: Yes.

décidait d'appliquer la loi à la lettre. Je ne pense pas que ce soit envisageable. Cela n'arrivera pas. Ce ne sera pas la fin du monde s'il n'y a pas d'inscriptions après le 31 janvier mais cela créera un vide législatif important qui causera à l'évidence des difficultés à certaines personnes.

Le sénateur Andreychuk : J'ai deux questions à poser. La première concerne le registre qui été créé en ne tenant pas compte de l'égalité telle que nous la comprenons aujourd'hui au titre de la Charte. On avait tenté de corriger ce problème en 1985 mais les tribunaux avait jugé que la mesure n'allait pas assez loin, si j'ai bien compris.

M. Duncan : Oui. En 1985, le projet de loi C-31 représentait une tentative de vaste portée pour corriger bon nombre d'inégalités entre les sexes dans les dispositions d'inscription de la Loi sur les Indiens. Je ne me souviens plus du nombre exact de personnes qui sont alors entrées dans le registre. Je crois qu'il y en a eu 110 000 cette année-là, ce qui représentait une augmentation de 20 p. 100. Cette mesure redressait le statut des enfants et petits-enfants des femmes mariées à des non-Indiens. Cette fois-ci, nous faisons un pas de plus en redressant la situation pour tous les petits-enfants, c'est-à-dire des femmes mariées à des non-Indiens ainsi que des hommes mariés à des non-Indiennes. C'est une différence importante. Mes enfants sont des enfants dits du 6(2), c'est-à-dire relevant du paragraphe 6(2) de la Loi sur les Indiens. Je crois savoir que le sénateur Brazeau est du 6(2) aussi, n'est-ce pas?

Le sénateur Brazeau : Oui.

M. Duncan : Si vous vous mariez en dehors, comme on dit, et que vous avez des enfants, cela vaut pour une génération, n'est-ce pas?

Le sénateur Brazeau : Veuillez m'excuser, je n'ai pas entendu la question.

M. Duncan : Votre enfant aurait le statut.

Le sénateur Brazeau : Si je me mariais en dehors, mes enfants n'auraient pas le statut. Mais ce n'est pas le cas.

M. Duncan : Exact.

Le sénateur Andreychuk : Voilà sa femme rassurée!

M. Duncan : Si vos enfants se marient en dehors, ils n'ont pas le statut.

Le sénateur Baker : Ils ont le statut jusqu'à l'âge de 21 ans.

M. Duncan : S'ils se marient en dedans, ils conservent leur statut. C'est très compliqué.

Le sénateur Andreychuk : Au fond, en ce qui concerne ce projet de loi, la cour a jugé qu'on avait tenté de rendre la situation plus équitable en apportant des modifications à la loi en 1985 mais qu'on n'était pas allé assez loin.

M. Duncan : Oui.

Senator Andreychuk: The court indicated that the government must respond, which may or may not be tested in court. The bill before the committee is the government's best effort in meeting the equity changes as directed by the court.

Mr. Duncan: That is correct. I would suspect that if you were to ask our Department of Justice counsel sitting to my left how many cases there are at any one time dealing with registration provisions of the Indian Act, you would hear that it is considerable. Am I correct, Mr. Reiher?

Mr. Reiher: At this time, there are 16 to 18 cases.

Senator Andreychuk: It was not a question of how many but rather what is the intent of Bill C-3. Ms. McIvor went to court and made a case. One judge addressed the issues. The appellate court narrowed it and said, in addressing her specific concern, that the Indian Act amendments in 1985 fell short; so that must be addressed. There are broader issues and different issues. Similar to the matrimonial property act that we dealt with previously, there are concerns about bringing equality to women within the Aboriginal entitlements, opportunities or laws. It varies from place to place and issue to issue, but it also bumps up against the community of interests of Aboriginal people enshrined in the Charter.

Do we have some assurance that the government's current direction is to keep hammering away and going to court piecemeal style to deal with these issues, whether equality or community rights, that are enshrined in section 13, I believe?

Senator Baker: Discrimination is in section 15.

Senator Andreychuk: It is section 15 for Aboriginal people where they have community rights as opposed to individual rights, so we are talking about individual rights versus community rights. We have a whole host of issues, which you pointed out.

Are you saying that if we get past this specific court case, and we address it in Bill C-3, then you are prepared to start a process of engagement to look at all of these other issues of equality that can be quite extensive, but that a negotiated settlement on these is better than individual court cases incrementally year in and year out? Is that why you are doing the larger assessment?

Mr. Duncan: Yes. Negotiating is better than court, any time, and that is why we are doing it. It is also by popular demand to look at the bigger picture because there is recognition that this only solves something very narrow.

Le sénateur Andreychuk : La cour a dit que le gouvernement doit absolument répondre, et sa réponse sera ou non contestée en justice. Le projet de loi dont nous sommes saisis constitue la meilleure réponse du gouvernement pour résoudre les problèmes d'inégalité signalés par la cour.

M. Duncan : Exactement. Si vous demandez à notre avocat du ministère de la Justice, assis à ma gauche, combien il y a en permanence d'affaires devant les tribunaux concernant les dispositions d'inscription de la Loi sur les Indiens, il vous dira que c'est considérable, n'est-ce pas, monsieur Reiher?

M. Reiher : À l'heure actuelle, il y en a 16 à 18.

Le sénateur Andreychuk : La question n'est pas de savoir combien il y en a mais quel est l'objectif du projet de loi C-3. Mme McIvor a intenté une action en justice. Un juge a répondu à sa requête. La cour d'appel a restreint la portée de la réponse et a ajouté, en ce qui concerne sa requête précise, que les modifications de 1985 apportées à la Loi sur les Indiens étaient insuffisantes et qu'il faut y remédier. Il y a des questions de portée plus large et des questions différentes. Comme dans le cas de la législation sur les biens matrimoniaux dont nous avons traité auparavant, des questions ont été posées au sujet de l'inégalité des femmes du point de vue des avantages auxquels ont droit les Autochtones, des opportunités et des lois. Il y a des variantes d'un endroit à l'autre et d'une question à l'autre, mais on bute aussi sur la communauté d'intérêts des peuples autochtones enchâssée dans la Charte.

Avons-nous l'assurance que le gouvernement a l'intention de continuer à s'attaquer à ces problèmes en s'adressant à la justice au coup par coup pour les régler, qu'il s'agisse des droits à l'égalité ou des droits collectifs qui sont énoncés à l'article 13, je crois?

Le sénateur Baker : La discrimination se trouve à l'article 15.

Le sénateur Andreychuk : C'est l'article 15 pour les Autochtones lorsqu'ils ont des droits collectifs, par opposition à des droits individuels, et nous parlons donc de droits individuels par rapport à des droits collectifs. Il y a toute une foule de questions en jeu, comme vous l'avez dit.

Voulez-vous dire que, si nous respectons cette date précise de l'arrêt judiciaire et réglons le problème avec le projet de loi C-3, vous êtes prêt à lancer un processus d'engagement au sujet de tous ces autres questions d'inégalité, qui peuvent avoir une très vaste portée, mais qu'un règlement négocié à ce sujet est préférable à des changements marginaux, année après année, par le truchement d'arrêts de justice individuels? Est-ce pour cette raison que vous faites une évaluation plus large?

M. Duncan : Oui. Il vaut toujours mieux négocier qu'aller devant les tribunaux, et c'est ce que nous faisons. C'est aussi parce qu'on nous demande massivement d'aborder le problème d'un point de vue global étant donné qu'on considère que ceci n'en règle qu'un aspect très restreint.

Much has happened with our relationship with our Aboriginal people and our First Nations, in particular since 1967 when they were given the franchise. Before that, they could not vote, and we have been trying to reconcile on all kinds of fronts.

If you are not able to complain under the Canadian Human Rights Act, what does that do? If you cannot go there, where do you go? You have to go to the courts.

The fact that the Canadian Human Rights Act will come into play as of July 2011 will make a very positive difference. We hope that that will keep things in that venue more often, as opposed to the courts.

With this exploratory process, we are engaging with the five national Aboriginal organizations that all have a stake in this and the registration provisions in one way or another. We hope they can be a part of the solution. I speculate they will not all agree. There will be some disagreement between their various recommendations as well. Are we a referee, or are we a judge? We are doing our very best to work in partnership, but these will not always be easy decisions.

Senator Andreychuk: The process is somehow to identify these issues in consultation with Aboriginal leaders who also have some responsibility for equality rights of their members. It will not preclude further cases, obviously.

Mr. Duncan: No, I would not think so.

The Chair: In this exploratory process, there may be a variety of opinions, as you say. In the briefing notes that I read, there is no mechanism to indicate when the department will get back to these groups about their proposals. Is there any possibility you could set it up so that you would respond within a four-month period to these groups and their ideas?

Mr. Duncan: Are you talking about the exploratory process?

The Chair: Yes, I am.

Mr. Duncan: The exploratory process will launch immediately, and we cannot predict exactly how long it will take.

The Chair: After they have reported to you, there is no mechanism to indicate when you will respond to them.

Mr. Duncan: That is true.

The Chair: Would you be prepared to make a commitment here to get back to them within, say, four months or six months?

Mr. Duncan: Do you have any advice on that?

Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector, Indian and Northern Affairs Canada: The exploratory process will be ready to launch, as the minister indicated, once Bill C-3 passes. The national Aboriginal organizations, as well as regional

Beaucoup de choses ont changé dans notre relation avec nos peuples autochtones et nos Premières nations, notamment depuis 1967, lorsque le droit de vote leur a été accordé. Avant cela, ils ne pouvaient pas voter, et nous avons essayé de nous réconcilier sur toutes sortes de fronts.

Si vous ne pouvez pas formuler une plainte au titre de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qu'est-ce que cela vous donne? Si vous ne pouvez pas aller là, où allez-vous? Vous devez aller devant les tribunaux.

Le fait que la Loi canadienne sur les droits de la personne entrera en jeu en juillet 2011 aura un effet positif. Nous espérons que les problèmes seront traités plus souvent à ce niveau plutôt que devant les tribunaux.

Avec ce processus exploratoire, nous engageons un processus avec les cinq organisations autochtones nationales qui sont toutes concernées par ce dossier et par les dispositions d'inscription, d'une manière ou d'une autre. Nous espérons qu'elles pourront contribuer à la solution. Je soupçonne qu'elles ne seront pas toutes d'accord et je suppose qu'il y aura également certains désaccords entre leurs diverses recommandations. Sommes-nous un arbitre ou un juge? Nous faisons de notre mieux pour travailler en partenariat mais ces décisions ne sont pas toujours faciles à prendre.

Le sénateur Andreychuk : Le processus consiste donc à essayer de cerner ces problèmes en consultant les dirigeants autochtones qui détiennent aussi une certaine responsabilité à l'égard des droits à l'égalité de leurs membres. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas d'autres actions en justice, évidemment.

M. Duncan : Non, je ne crois pas.

La présidente : Comme vous dites, il y aura peut-être une grande diversité d'opinions durant ce processus exploratoire. Dans les notes d'information que j'ai lues, je n'ai vu aucun mécanisme précisant quand le ministère communiquera à nouveau avec ces groupes au sujet de leurs propositions. Vous serait-il possible de vous organiser pour pouvoir leur répondre dans un délai de quatre mois?

M. Duncan : Vous parlez du processus exploratoire?

La présidente : Oui.

M. Duncan : Le processus exploratoire démarrera immédiatement mais nous ne pouvons prédire combien de temps il prendra.

La présidente : Mais, une fois qu'ils vous auront fait rapport, il n'y a aucun mécanisme indiquant quand vous devrez leur répondre.

M. Duncan : C'est vrai.

La présidente : Seriez-vous prêt à vous engager ici à leur répondre dans un délai de quatre mois, disons, ou de six mois?

M. Duncan : Je demande conseil à ma collaboratrice.

Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada : Comme le dit le ministre, le processus exploratoire sera prêt à démarrer lorsque le projet de loi C-3 aura été adopté. Les organisations

organizations, will undertake a process of dialogue to hear the views of community members, leaders, urban people, youth, women and elders, to collect a very broad range of activities around these issues on membership, registration and citizenship.

The intention is that at the conclusion of this process, a report will articulate the views of the various people who came forward to share their views. There may be recommendations on how to go forward, but that is not necessarily the case. The exploratory process is about gathering the views of people from across the country and then, perhaps, moving to the next step of what we do about it. For example, is it appropriate to think about another piece of legislation or recognition of jurisdiction or talk about what some of the options are?

We do not know whether the reports that the organizations will come back with will have specific recommendations on next steps to the minister and to the government about how to fix the problems. It could be a report merely articulating the views that have been gathered across the country.

As usual, we do try to respond to reports that come in from organizations.

The Chair: Within what time frame do you do that?

Ms. Kustra: It is on a timely basis. We do not have a specific time frame for the various types of work we do with the First Nations and Aboriginal organizations, but we try to do it on a timely basis so that we can move on to the next steps. We do not usually set an arbitrary time frame.

Senator Brazeau: With this piece of legislation, obviously, I understand the urgency and the importance of it. If it does not pass, there will be a vacuum in British Columbia where people will not be able to register. If it does pass, people will still be able to continue to register, and, according to the numbers provided by the department, up to 45,000 people will be eligible to not only regain status but also have the right to be recognized as First Nation people across the country.

I believe we both agree that the Indian Act is a paternalistic piece of legislation, especially when it deals with the status provisions. Without going into a lot of detail, Aboriginal women married non-Aboriginal men and lost their status, yet non-Aboriginal women gained status as Indians. The amendments in 1985 fixed some of the inequalities; this piece of legislation goes another step, and, obviously, amendments were brought in by the former Conservative government and the current one.

Even if this bill passes, there will still be some gender inequalities based on the status provisions. Since this bill was introduced in the Senate last week, I have had quite a number of First Nations people who want this legislation passed because

autochtones nationales, ainsi que les organisations régionales, entreprendront un processus de dialogue pour recueillir l'opinion de leurs membres, de leurs dirigeants, des Indiens en milieu urbain, des jeunes, des femmes et des Anciens, pour rassembler un très large éventail d'activités au sujet de ces questions d'appartenance, d'inscription et de citoyenneté.

Notre objectif est d'obtenir à la conclusion de ce processus un rapport exposant l'opinion des diverses personnes venues communiquer leur point de vue. Il se peut qu'il y ait des recommandations sur la manière d'avancer, mais ce ne sera pas nécessairement le cas. Le processus exploratoire est destiné à recueillir l'opinion de gens de tout le pays et ensuite, peut-être, à passer à l'étape suivante sur ce qu'il convient de faire. Par exemple, devrait-on envisager un autre texte de loi, ou une reconnaissance de compétence constitutionnelle, ou voir s'il y a d'autres options?

Nous ne savons pas si les rapports des organisations contiendront des recommandations précises sur les mesures suivantes que devraient prendre le ministre et le gouvernement pour régler le problème. Il se peut qu'ils ne contiennent qu'un exposé des opinions exprimées dans l'ensemble du pays.

En règle générale, nous essayons de répondre aux rapports émanant des organisations.

La présidente : Dans quel délai le faites-vous?

Mme Kustra : De manière opportune. Nous n'avons pas d'échéancier précis pour les divers types de travaux que nous faisons avec les organisations des Premières nations et les organisations autochtones, mais nous essayons de le faire de manière opportune afin de pouvoir passer aux étapes suivantes. Nous ne fixons généralement pas d'échéancier arbitraire.

Le sénateur Brazeau : Je saisis évidemment l'urgence et l'importance de ce projet de loi. S'il n'est pas adopté, il y aura un vide législatif en Colombie-Britannique et les gens ne pourront pas s'inscrire. S'il est adopté, les gens pourront continuer à s'inscrire et, si j'en crois les chiffres du ministère, le nombre de personnes admissibles non seulement à recouvrer leur statut mais aussi à avoir le droit d'être reconnues comme appartenant à une Première nation pourrait s'élever à 45 000.

Je crois que nous estimons tous les deux que la Loi sur les Indiens est un texte paternaliste, surtout en ce qui concerne les dispositions relatives au statut. Sans aller dans les détails, les femmes autochtones épousant des hommes non autochtones perdaient leur statut, alors que les femmes non autochtones épousant des hommes autochtones acquéraient le statut d'Indiennes. Les amendements de 1985 ont réglé certaines des inégalités. Ce texte de loi fait un pas de plus et, évidemment, les amendements ont été proposés par le gouvernement conservateur précédent et par le gouvernement actuel.

Même si le projet de loi est adopté, il y aura encore certaines inégalités fondées sur le sexe à cause des dispositions relatives au statut. Depuis le dépôt du projet de loi au Sénat, la semaine dernière, bon nombre de membres des Premières nations m'ont

they want to be recognized as First Nations people. However, some people will not be affected by this piece of legislation because it does not go far enough.

We talked about the exploratory process that will take place and that has begun to take place with the national Aboriginal organizations. Are you confident that at the end of this exploratory process, you will have enough information on hand to perhaps look at extending or building upon this piece of legislation?

To go one step further, if you are in a position to receive some progressive proposals that make sense, would you be willing to entertain, if it is suggested by those who need to suggest it, having a transition of who should decide who is a status Indian in this country and who is not? As minister, you have the power, which is a great big power, to decide who is a status Indian and who is not. If you hear such proposals, would you be open-minded and willing in the future to talk about the possibility of transferring that power to First Nations people themselves?

Mr. Duncan: Probably the easiest way for me to respond is to say that multiple pieces of legislation that we have enacted remove power from the minister, for example, the First Nations Land Management Act and some electoral provisions.

I detest nothing more than having to overturn an election result. Nothing bothers me more than having to sign normal, everyday land transactions that have to flow through Ottawa. It is quite non-progressive.

Philosophically, for me to commit that I would like nothing better than to remove myself from some of the provisions under registration follows from the direction we have pursued on other matters. The caveat I would have on that, however, is that we probably would not be having any of this discussion if it were not for the fact that status confers certain benefits, such as non-insured health benefits, some post-secondary education benefits, et cetera. There is a cost to government that attaches itself. It is not as easy as the department or me making a decision. These become government decisions, more process-laden decisions that require much more time.

At some point we have to come up with a way to deal with registration that is practical and pragmatic but that also takes into consideration cost factors. Certainly with the registered population, all the pressures are upward. The demographics are growing quickly. In addition to the provisions from this bill, which will change things considerably, we have the creation of the Qalipu Mi'kmaq First Nation Band in Atlantic Canada, which will probably bring 30,000 new members as well.

That is probably the best answer I can give you right now.

fait savoir qu'ils tiennent à ce qu'il soit adopté parce qu'ils souhaitent être reconnus comme membres des Premières nations. Toutefois, certaines personnes ne seront pas touchées par ses dispositions parce qu'il ne va pas assez loin.

Vous avez parlé du processus exploratoire qui sera engagé et qui a déjà débuté avec les organisations autochtones nationales. Croyez-vous que vous aurez suffisamment d'informations en mains, à la fin de ce processus exploratoire, pour envisager d'étendre la portée du texte de loi ou pousser la réforme législative plus loin?

Je vais même plus loin : si vous recevez des propositions progressistes qui tiennent debout, serez-vous prêt à envisager, si c'est recommandé par les personnes qui ont besoin de le recommander, une transition au sujet de qui devrait décider qu'une personne possède le statut d'Indien dans ce pays et qui ne le possède pas? En qualité de ministre, vous avez le pouvoir de décider qui est Indien et qui ne l'est pas, ce qui est un très grand pouvoir. Si vous recevez de telles propositions, aurez-vous l'esprit assez ouvert pour être prêt à discuter de la possibilité de transférer ce pouvoir aux peuples des Premières nations eux-mêmes?

M. Duncan : La manière la plus facile pour moi de répondre consiste probablement à vous dire qu'on a adopté de nombreux textes de loi qui ont retiré des pouvoirs au ministre, par exemple la Loi sur la gestion des terres des premières nations, et certaines dispositions électorales.

Je ne déteste rien de plus que d'avoir à renverser le résultat d'une élection. Rien ne m'embête plus que de devoir signer des transactions foncières normales et banales qui doivent passer par Ottawa. C'est foncièrement anti-progressiste.

Sur le plan des principes, si je vous disais que rien ne me plairait plus que de me débarrasser de certaines des dispositions relatives à l'inscription, ce serait conforme à l'orientation que nous avons prise sur d'autres questions. La réserve que j'exprime à ce sujet, cependant, c'est que nous n'aurions probablement pas cette discussion s'il n'y avait pas le fait que le statut confère certains avantages, comme des services de santé non assurés, certains services d'enseignement postsecondaire, et cetera. Cela coûte de l'argent au gouvernement. Il ne suffit pas de dire que moi-même ou le ministère voulons prendre cette décision. Ce n'est pas aussi facile que cela. Il s'agit de décisions du gouvernement, de décisions exigeant un certain processus et, partant, beaucoup plus de temps.

Nous devrons à un moment ou un autre régler la question de l'inscription de manière concrète et pragmatique, mais il faudra aussi tenir compte des facteurs de coût. Avec la population inscrite, toutes les pressions sont à la hausse. La population autochtone augmente rapidement. Outre les dispositions du projet de loi, qui changeront considérablement les choses, il y a la création de la bande de la Première nation Qalipu Mi'kmaq dans le Canada atlantique, qui apportera probablement 30 000 nouveaux membres aussi.

C'est probablement la meilleure réponse que je peux vous donner actuellement.

Senator Brazeau: With respect to the exploratory process, are you confident that that will lead to some sort of other engagement or relationship building between First Nations and the Government of Canada? We could talk about all the other issues, but I am dealing specifically with the status provisions of the Indian Act.

Mr. Duncan: We need some fresh thinking on this whole subject, and we will probably hear many points of view. I am sure some very good thoughts and ideas will come out of the process.

Not as much debate and discourse has taken place on this area of the Indian Act as should have. We now have experience with some of the self-government agreements in the country, where Aboriginal peoples control their membership and citizenship. The Indian Act still controls registration, but registration does not affect them from the standpoint that they are not band members unless they decide that they are.

The Chair: Mr. Minister, thank you very much. That is the end of this section.

Welcome, everyone. For our wonderful television viewers, we are in our last meeting of examining and reporting on the role that the Government of Canada may and can play in supporting the promotion and protection of women's rights in Afghanistan after Canada has ended its combat operations in 2011. We have witnesses from three areas afternoon: Canadian International Development Agency, CIDA; the Royal Canadian Mounted Police, RCMP; and Foreign Affairs and International Trade Canada, DFAIT.

Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb, Foreign Affairs and International Trade Canada: I should say at the outset that I have been responsible for Afghanistan for about seven weeks. I know that some members of the committee have been working on Afghanistan issues for a decade, so I do not feel much like an expert witness. However, I can provide you with some information on the programming. I have with me my colleague, Adrian Norfolk, who has experience directly in the field in Afghanistan and may be able to fill in the areas where I am a little fuzzy. I will make a short statement, after which Ms. Ducros may comment. As well, we have Assistant Commissioner Graham Muir from the RCMP and Constable Marie-Josée Fournier from the Toronto Police Service, who have provided service in Afghanistan.

I thank you very much for the opportunity to speak to this. As this committee knows well, Afghan women and girls face tremendous challenges under the Taliban regime. They face strict laws that violate their basic human rights. Today, women and girls continue to suffer from discrimination, violence and poverty in their homes and in their communities. Ironically, they continue to suffer from an inability to access the very institutions that were set up to help protect their rights.

Le sénateur Brazeau : En ce qui concerne le processus exploratoire, croyez-vous qu'il débouchera sur une sorte d'autre engagement ou d'autre relation entre les Premières nations et le gouvernement du Canada? Nous pourrions parler d'autres questions mais je parle précisément des dispositions de statut de la Loi sur les Indiens.

M. Duncan : Nous devons repenser toute cette problématique, et nous entendrons probablement beaucoup de points de vue. Je suis sûr que de très bonnes idées sortiront du processus.

Il n'y a pas eu autant de débat ou d'engagement qu'il l'aurait fallu sur cet aspect de la Loi sur les Indiens. Nous avons maintenant l'expérience de plusieurs accords d'autonomie gouvernementale en vertu desquels les Autochtones contrôlent leur appartenance et la citoyenneté. L'inscription relève toujours de la Loi sur les Indiens mais l'inscription ne les touche pas dans la mesure où ils ne sont pas membres d'une bande s'ils ne décident pas qu'ils le sont.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur le ministre. C'est la fin de cette partie de la séance.

Bienvenue à tout le monde. À l'intention de nos merveilleux téléspectateurs, je précise que nous tenons notre dernière réunion destinée à examiner, pour en faire rapport, le rôle que le gouvernement du Canada peut jouer pour encourager la promotion et la protection des droits des femmes en Afghanistan quand le Canada aura mis fin à ses opérations de combat en 2011. Pour ce faire, nous accueillons trois groupes de témoins représentant respectivement l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, la Gendarmerie royale du Canada, la GRC, et Affaires étrangères et Commerce international Canada, le MAECI.

Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Permettez-moi de préciser que je ne suis responsable du dossier de l'Afghanistan que depuis sept semaines environ. Je sais que certains membres du comité s'intéressent au dossier depuis une dizaine d'années, et je n'ai donc pas trop le sentiment d'être l'expert parmi vous. Je peux cependant vous donner quelques informations sur l'évolution de la situation. Je suis accompagné de mon collègue, Adrian Norfolk, qui possède une expérience du dossier de l'Afghanistan acquise sur le terrain et qui pourra donc intervenir si mes réponses sont un peu floues. Je ferai une brève déclaration liminaire avant de donner la parole à Mme Ducros. J'ajoute enfin que nous avons avec nous le commissaire adjoint de la GRC, Graham Muir, ainsi que l'agente Marie-Josée Fournier, de la police de Toronto, qui a elle aussi servi en Afghanistan.

Je vous remercie beaucoup de nous avoir invités à témoigner. Comme vous le savez, les femmes et filles de l'Afghanistan ont été confrontées à des défis énormes sous le régime des talibans. Elles sont sujettes à des lois très strictes qui portent atteinte à leurs droits humains fondamentaux. Aujourd'hui encore, elles sont confrontées à la discrimination, à la violence et à la pauvreté, chez elles et dans leurs collectivités. Ironie du sort, il leur est toujours impossible d'avoir accès aux institutions mêmes qui ont été mises sur pied pour protéger leurs droits.

Nevertheless, with support from Canada and some of our international partners, we have seen some progress toward measures to protect women's rights in Afghanistan. It is a core element of our engagement in Afghanistan to do more in this area. Between what I can tell you about DFAIT's programming and what Ms. Ducros can tell you about CIDA's programming, you will gain a sense of the total picture.

With respect to DFAIT programming, Canada reinforces human rights principles in the training and mentoring of the Afghan National Security Forces and corrections officials. In Kabul, civilian police officers are provided mentorship to the gender and human rights unit in the Ministry of the Interior and trained Afghan National Police officers in the role of the police officer and human rights. In Kandahar, Canadian civilian police officers have developed and implemented a course in security awareness for female officers of Afghan National Police. The course provides the female officers with the necessary skills to protect themselves while carrying out their duties.

Another area of note is our support to the justice sector and justice sector reform to strengthen the Afghan justice system to promote and protect human rights. We have employed a legislative drafting expert who specializes in women's rights under Islamic law to help build capacity in the Afghan Ministry of Justice. We are the largest contributor to the Afghan Ministry of Justice's recently opened human rights support unit, which is responsible for enhancing the Afghan government's capacity to integrate human rights across its work. We have also funded training for justice officials in Kandahar on women's rights under Islamic law and violence against women.

DFAIT also does considerable advocacy work in this area. Thanks in part to Canada and the international community's advocacy and diplomacy engagement, progress has been made by and for Afghan women since the fall of the Taliban. Afghanistan has established a legislative framework to protect women's rights. Its constitution, adopted in 2004, promises equal rights for men and women before the law. It has ratified international human rights treaties, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW. As well, it has made specific amendments to deliver results for women.

The Chair: We do not have your text in front of us, so please speak a little more slowly.

Mr. Venner: Of course, I will slow down.

In July 2009, President Karzai signed the Elimination of Violence Against Women Act, which was another step forward for women's rights in Afghanistan. Since the law came into force, we have urged the Afghan government to take concrete steps toward its implementation. We welcomed the Afghan government's commitment to do so at the Kabul conference in July. The true test of the Afghan government's new laws to protect human rights will be the manner in which they are

Cela dit, des progrès ont été réalisés pour protéger les droits des femmes en Afghanistan, avec l'appui du Canada et de ses partenaires internationaux. L'un des objectifs fondamentaux de notre engagement en Afghanistan est précisément de faire plus dans ce domaine. En vous parlant des activités du MAECI là-bas, et de celles de l'ACDI, dont parlera Mme Ducros, je pense que vous aurez une meilleure idée de la situation générale.

En ce qui concerne les activités du MAECI, le Canada renforce les principes des droits humains dans l'entraînement et le mentorat des Forces de sécurité nationale afghanes et des services correctionnels. À Kaboul, des agents de la police civile font du mentorat auprès de l'unité de l'égalité des sexes et des droits humains du ministère de l'Intérieur, et ils entraînent des agents de la police nationale afghane sur le rôle d'un agent de police et sur les droits humains. À Kandahar, des agents de police canadiens ont élaboré et dispensé un cours pour sensibiliser les femmes membres de la police nationale afghane aux questions de sécurité. Ce cours est destiné à leur inculquer les compétences nécessaires pour se protéger dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous contribuons aussi à la réforme du secteur de la justice, dans le but de renforcer l'appareil judiciaire afghan sur la promotion et la protection des droits humains. Nous avons eu recours à un expert en rédaction de textes législatifs spécialisé sur les droits des femmes et le droit islamique, afin de rehausser les capacités du ministère afghan de la Justice. Nous sommes le pays qui contribue le plus à l'unité récemment créée de protection des droits humains au ministère afghan de la Justice, unité qui est chargée de rehausser la capacité du gouvernement afghan à intégrer les questions de droits humains dans son travail. Nous avons aussi financé la formation de magistrats de Kandahar sur les droits des femmes en droit islamique et sur la violence faite aux femmes.

Le MAECI fait aussi un travail considérable de promotion dans ce domaine. En partie grâce à l'action sociale et diplomatique du Canada et de la communauté internationale, des progrès ont été réalisés par et pour les femmes afghanes depuis la chute des talibans. L'Afghanistan s'est doté d'un appareil législatif pour protéger les droits des femmes. Sa Constitution, adoptée en 2004, entérine l'égalité des hommes et des femmes devant la loi. L'Afghanistan a ratifié les traités internationaux sur les droits humains, comme la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la CEDAW. De même, il a modifié certaines de ses lois dans l'intérêt explicite des femmes.

La présidente : Pourriez-vous lire votre texte un peu plus lentement car nous ne l'avons pas sous les yeux?

M. Venner : Bien sûr, je vais ralentir.

En juillet 2009, le président Karzaï a signé une Loi sur l'élimination de la violence faite aux femmes, autre mesure destinée à protéger les droits des femmes en Afghanistan. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, nous encourageons le gouvernement afghan à prendre des mesures concrètes en vue de son application. Nous avons eu le plaisir d'entendre le gouvernement afghan s'engager à ce sujet lors de la conférence de Kaboul en juillet. Le vrai critère de succès des nouvelles lois du

interpreted by Afghan courts, particularly in their translation into practical steps forward for women's rights. We regularly advocate with our Afghan counterparts on the importance of ensuring that Afghan laws are drafted and implemented in a manner that is consistent with the Afghan constitution and Afghanistan's international legal obligations.

I know that the members of this committee are very familiar with some of the challenges that we have faced. In March 2009, for example, the Shia Personal Status Law was passed by presidential decree. That law contains several provisions violating Afghanistan's international human rights obligations. However, Canada worked with Afghan civil society groups and our international partners to raise concerns with the law on numerous occasions up to the highest levels of the Afghan government. The work that Afghan civil society did to amend that law marked an important step for developing public debate in Afghanistan. The efforts ultimately led the Afghan government to revise the law, and it was amended in July 2009. Canada and the international community noted that the revised law addressed our most serious concerns. Afghan civil society and human rights organizations also responded positively to the amended language.

Earlier this year, Canada and its international partners learned that an amnesty law was put into force by the Afghan government in November 2008 but made public only in late 2009. Human rights groups have raised concerns about that law, and Canada has raised its concerns about the amnesty law at multiple levels of the government in Afghanistan.

As these cases illustrate, Afghanistan has a sensitive and unpredictable political environment, but we have learned much from our experiences to date. We have learned that no one can be more credible and effective in lobbying for the rights of Afghans than Afghans themselves. Afghan women leaders have demonstrated tirelessly their resilience in the face of great challenges and risks to themselves and their families. Canada's goal is to support and strengthen Afghans' ability to advocate for their rights and to hold their government accountable.

In that regard, we work closely with institutions and civil rights groups committed to promoting human rights in Afghanistan. Canadian officials meet regularly with Afghan leaders and women's groups, such as the Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC; and the Afghan Women's Network. This past year, this included discussions on the Shia Personal Status Law, the Elimination of Violence Against Women Act, the subject of reconciliation and the need for greater female representation in national conferences and international fora.

gouvernement afghan destinées à protéger les droits humains sera cependant la manière dont elles sont interprétées par les tribunaux afghans, notamment du point de vue des mesures concrètes destinées à faire avancer les droits des femmes. Nous intervenons régulièrement auprès de nos homologues afghans pour souligner l'importance de veiller à ce que les lois afghanes soient rédigées et mises en application conformément aux dispositions de la Constitution afghane et des obligations légales internationales de l'Afghanistan.

Je sais que les membres du comité sont parfaitement au courant de certains des défis que nous avons dû relever. En mars 2009, par exemple, une Loi sur le statut personnel chiite a été adoptée par décret présidentiel. Elle contenait plusieurs dispositions transgressant les obligations internationales de l'Afghanistan en matière de droits humains. Le Canada est intervenu à maintes reprises à ce sujet auprès des plus hautes autorités du gouvernement afghan, avec des groupes de la société civile et avec ses partenaires internationaux. Le travail effectué par la société civile afghane pour faire modifier cette loi marque une étape importante dans l'évolution du débat public en Afghanistan. Ces efforts ont finalement amené le gouvernement afghan à réviser la loi, laquelle a été modifiée en juillet 2009. Le Canada et la communauté internationale ont souligné que la loi révisée répondait à leurs préoccupations les plus graves. Les organisations de la société civile afghane et des organisations de protection des droits humains ont également réagi positivement à la modification de cette loi.

Plus tôt cette année, le Canada et ses partenaires internationaux ont appris que le gouvernement afghan avait mis en œuvre une loi d'amnistie en novembre 2008, ce qu'il n'avait rendu public qu'à la fin de 2009. Divers groupes de protection des droits humains ont exprimé des réserves au sujet de cette loi, et le Canada a transmis ses propres préoccupations à ce sujet à de multiples niveaux du gouvernement afghan.

Comme le montrent ces exemples, l'environnement politique de l'Afghanistan est délicat et imprévisible, mais notre expérience sur place nous a beaucoup appris. Nous avons ainsi appris que personne ne peut être plus crédible et plus efficace que les Afghans eux-mêmes pour faire du lobbying en faveur des droits des afghans. Les femmes afghanes en vue dans la société témoignent d'une détermination indéfectible face aux difficultés et aux risques considérables auxquels elles-mêmes et leurs familles sont exposées. L'objectif du Canada est d'aider les Afghans à défendre leurs droits et à tenir leur gouvernement responsable en la matière.

À cet égard, nous collaborons étroitement avec les institutions de l'Afghanistan et les groupes de la société civile soucieux de promouvoir les droits humains dans ce pays. Des représentants du Canada rencontrent régulièrement les dirigeants afghans et les groupes de femmes, comme la Commission indépendante des droits de la personne en Afghanistan, l'AIHRC, ainsi que le Réseau des femmes afghanes. Cette année, leurs interventions ont porté notamment sur la Loi sur le statut personnel chiite, la Loi sur l'élimination de la violence envers les femmes, la question de la

We have seen women's rights groups become increasingly mobilized; and we have seen advancements made on human rights, in particular the rights of women and minorities that must be maintained and respected through any reconciliation process. At the Kabul conference in July, the Minister of Foreign Affairs and International Trade stressed that reconciliation and reintegration must be consistent with Canada's international legal obligations.

Looking forward, Canada's engagement in Afghanistan will transition in 2011 to a non-combat role. Our future programming will build on our value-added, while reflecting Afghanistan's needs. Women and girls have a vital role to play in bringing peace and stability to their country. Attention to the importance of this role will remain at the forefront of our planning for our post-2011 engagement. Advancing security, the rule of law and human rights will be a key area of focus building on our reputation as a respected partner in these areas. This means continuing to look for opportunities to partner with Afghan institutions and civil society groups.

In closing, the change in Afghanistan is incremental. Afghan women and continue to be important partners as catalysts and leaders in our efforts to promote human rights. With support from the international community, we are convinced that Afghan women leaders and groups can accomplish great strides. I thank you for your attention. I will ask my colleagues from CIDA to follow up. I will be prepared to take any questions later.

The Chair: I will ask senators to jot down questions. We will hear from everyone, and then come back to questions.

This committee has just finished a study on the United Nations Security Council Resolution 1325. I am concerned that you did not mention it in your statement. We will want to know what the police, CIDA and others are doing to implement it in both Canada and other places.

Francoise Ducros, Vice-President, Afghanistan Task Force, Canadian International Development Agency: I am pleased to be here to provide information on CIDA's experience with programming that supports the rights of women and girls in Afghanistan and some of the lessons we have drawn from this experience. I am also pleased to have with me James Melanson who has returned recently to take up his position here after having been the director of development in Kandahar.

Women in Afghanistan continue to face the hardships that my colleague outlined, but we cannot overlook the progress that women have made and their commitment to participating fully in their society. CIDA has made a contribution to this process by working at several levels.

réconciliation, et le besoin d'une plus grande représentation féminine dans les conférences nationales et les instances internationales.

Nous avons constaté une mobilisation accrue des groupes de femmes, ainsi que des progrès en matière de droits humains, notamment les droits des femmes et des minorités qui devront absolument être préservés et respectés dans tout processus de réconciliation. Lors de la conférence de Kaboul en juillet, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international a insisté sur le fait que la réconciliation et la réintégration devront être conformes aux obligations légales internationales du Canada.

Pour l'avenir, l'engagement du Canada en Afghanistan se transformera en 2011 avec la fin de notre participation aux combats. Nos activités futures prendront appui sur notre valeur ajoutée, tout en reflétant les besoins de l'Afghanistan. Les femmes et les filles ont un rôle crucial à jouer pour assurer la paix et la stabilité de leur pays. Ce rôle restera au premier plan de la planification de notre engagement après 2011. Renforcer la sécurité, promouvoir la règle de droit et protéger les droits humains resteront nos objectifs primordiaux, en tirant parti de notre réputation de partenaire respecté dans ces domaines. Cela veut dire que nous continuerons à chercher des occasions d'œuvrer en partenariat avec les institutions afghanes et les groupes de la société civile.

En conclusion, le changement en Afghanistan est une affaire de petits pas. Les femmes afghanes continuent d'être des partenaires importants pour focaliser et piloter nos efforts de promotion des droits humains. Avec l'appui de la communauté internationale, nous avons la conviction que les femmes afghanes et leurs groupes pourront accomplir de grands progrès. Je vous remercie de votre attention. Je cède la parole à mes collègues de l'ACDI et répondrai ensuite volontiers à vos questions.

La présidente : J'invite les sénateurs à retenir leurs questions pour le moment car nous allons d'abord entendre toutes les déclarations liminaires.

Le comité vient de terminer une étude sur la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Je constate que vous n'en avez pas parlé. Nous voulons savoir ce que la police, l'ACDI et d'autres font pour en assurer la mise en œuvre au Canada et ailleurs.

Francoise Ducros, vice-présidente, Groupe de travail sur l'Afghanistan, Agence canadienne de développement international : C'est avec plaisir que je m'adresse au comité pour parler des activités de l'ACDI à l'appui des droits des femmes et des filles en Afghanistan, et des leçons que nous avons tirées de notre expérience. J'ai aussi le plaisir d'être accompagnée de James Melanson qui est rentré récemment de l'Afghanistan où il a occupé le poste de directeur du développement à Kandahar.

Les femmes en Afghanistan continuent de faire face aux difficultés dont mon collègue vient de parler, mais il ne faudrait pas sous-estimer les progrès qu'elles ont réalisés, ni leur détermination à participer pleinement à la vie de leur société. L'ACDI a contribué à ce processus en œuvrant à plusieurs niveaux.

First, CIDA works directly with women, their families and their communities, to improve their lives in very concrete and sustainable ways. Our contribution to enhancing access to quality education, particularly targeted at girls, is one example. Not only is education a human right, it is an important enabler of other human rights, since it supports girls in developing the skills they need to participate fully in their societies. We are a lead donor of the Education Quality Improvement Program, EQUIP, a national program that supports the ministry of education to promote education for girls by prioritizing female teachers and improving the overall delivery of quality education services.

Where there are barriers to participation in formal education, we support community-based education, which has proved an effective bridge to the formal system. In this way, we have reached over 135,000 students, 80 per cent of them girls.

[Translation]

Secondly, the agency recognizes the importance of support for the leadership of Afghan women to advance their own interests. Enhancing women's participation in elections has therefore been an area of focus within our support to national democratic processes in Afghanistan. CIDA-funded projects have reached at least 70 per cent of all female candidates for the provincial Council elections in 2009 and 64 per cent of all female candidates for the Parliamentary elections that took place this September.

Through these projects, women leaders have been provided with complete assistance in the form of intensive campaign training for provincial council elections and Parliamentary elections, establishing objectives, targeting electors, drafting of messages, the art of public speaking, establishing linkages with communities, preparing budgets, fundraising and planning an electoral campaign. Those leaders have also been provided with resources such as posters and business cards, networking opportunities and media outreach.

[English]

Finally, we recognize the importance of making institutional investments that help to strengthen the framework within which human rights, including the rights of women, can be advanced by Afghanistan itself.

Notable amongst these initiatives is CIDA's support to the Afghanistan Independent Human Rights Commission. Between 2007 and 2010, we provided \$7 million to enable the AIHRC to implement its three-year action plan, making Canada the lead donor to this important Afghan institution.

There is much to learn from our experience in working in challenging contexts such as Afghanistan. By forging relationships with our partners based on common interests and

Tout d'abord, l'ACDI travaille directement avec les femmes, leurs familles et leurs collectivités, pour améliorer leur vie de manière très concrète et durable. Par exemple, nous nous efforçons d'améliorer l'accès à un enseignement de qualité, notamment pour les filles. L'éducation n'est pas seulement un droit humain, c'est aussi un facteur important de protection des autres droits puisqu'elle aide les filles à acquérir des compétences qui leur permettront de participer pleinement à la vie de leur société. Nous sommes l'un des principaux donateurs du Programme d'amélioration de la qualité de l'éducation, le programme EQUIP, qui est un programme national destiné à aider le ministère concerné à promouvoir l'éducation des filles en accordant la priorité aux enseignantes et en améliorant la prestation générale d'un enseignement de qualité.

Là où existent des obstacles à l'obtention d'un enseignement formel, nous appuyons l'enseignement communautaire, qui s'est avéré un pont efficace vers le réseau formel. Cela nous a permis d'atteindre plus de 135 000 élèves, dont 80 p. 100 de filles.

[Français]

L'agence reconnaît aussi l'importance d'appuyer le leadership des Afghanes pour qu'elles défendent leurs propres intérêts dans l'immédiat. Par conséquent, accroître la participation des femmes aux élections a été une priorité pour l'agence dans le cadre de son appui aux processus démocratiques et nationaux en Afghanistan. Les projets financés par l'ACDI ont aidé 70 p. 100 des femmes qui se sont présentées aux élections des conseils provinciaux en 2009 et 64 p. 100 des candidates aux élections parlementaires qui se sont déroulées en septembre.

Ces projets ont permis à des femmes leaders de recevoir concrètement de l'assistance sous forme de formation intensive sur les campagnes électorales pour les conseillers provinciaux et les membres du Parlement, l'établissement objectif et le ciblage des électeurs, la rédaction de messages et l'art de parler en public, la création de liens avec la collectivité, la budgétisation et la collecte de fonds et la planification d'une campagne électorale. Ces dirigeantes ont également bénéficié de ressources matérielles (des affiches et des cartes professionnelles), ainsi que des possibilités de réseautage et de communication avec les médias.

[Traduction]

Finalement, nous comprenons l'importance de faire des investissements institutionnels pour renforcer l'appareil au sein duquel les droits humains, dont les droits des femmes, peuvent être protégés par l'Afghanistan lui-même.

Parmi ces initiatives, mentionnons l'appui de l'ACDI à la Commission indépendante des droits de la personne en Afghanistan. Entre 2007 et 2010, nous lui avons fourni 7 millions de dollars pour l'aider à mettre en œuvre son plan d'action de trois ans, ce qui fait du Canada le premier donateur de cette importante institution afghane.

Nous avons beaucoup à apprendre quand nous agissons dans des contextes aussi difficiles que l'Afghanistan. En forgeant des relations avec nos partenaires, sur la base de nos intérêts

trust, we have often been able to work collaboratively on sensitive issues such as those related to family and to the position of women and girls in society.

In Kandahar, in particular, we have adopted a number of strategies in response to the harsh realities facing women. We have adopted flexible work arrangements for our local female professional staff to reduce the threat that might result from their association with the Provincial Reconstruction Team. We have made creative use of the Kandahar Local Initiatives Program to provide low-profile support to local organizations carrying out work in sensitive areas, such as the training of Kandahari women on human rights.

[Translation]

Women leaders in Kandahar are often victims of threats or violence and always risk being killed. The Agency has implemented a number of strategies to face that reality. For example, we have implemented flexible work schedules for locally hired women employees in order to reduce the threats they might face because of their work with the reconstruction team.

Furthermore, the agency has made creative use of the Local Initiatives Program in Kandahar to provide discreet support to organizations dealing with projects of a sensitive nature such as training women on human rights. In the province of Kandahar, we have also found targeted methods to help women at home, namely in the fields of gardening, poultry raising and professional training.

[English]

I am happy to answer any questions on any of the programming we have and to move to a more informal setting to address the particular issues.

The Chair: Would your colleague wish to say something at this time?

James Melanson, Director General, Afghanistan Task Force, Canadian International Development Agency: I can answer questions when we get to that part.

Assistant Commissioner Graham Muir, Canadian Police Commander, Afghanistan, June 2009-June 2010, Royal Canadian Mounted Police: It is a pleasure for me to be here with you this evening and to talk about my recent experience as the first Canadian police commander in Afghanistan. I was there from June 2009 until June 2010. I am here to explain to you the role of the Canadian police in supporting and promoting women's rights in Afghanistan.

As already noted, I have here with me today, to bring her personal perspective, Constable Marie-Josée Fournier, from the Toronto Police Service, who served as part of my rotation in

communs et de la confiance, nous sommes souvent en mesure de collaborer sur des questions délicates comme celles qui concernent la famille et la position des femmes et des jeunes filles dans la société.

À Kandahar, en particulier, nous avons adopté plusieurs stratégies pour répondre à la dure réalité à laquelle les femmes sont confrontées. Nous avons adopté une organisation flexible du travail à l'intention de notre personnel féminin professionnel, de façon à réduire la menace qui pourrait résulter de son association avec l'Équipe de reconstruction provinciale. Nous avons fait un usage créatif du Programme des initiatives locales de Kandahar pour dispenser un appui discret aux organisations locales œuvrant dans des domaines sensibles, comme la formation des femmes de Kandahar sur les droits humains.

[Français]

Les femmes dirigeantes les plus en vue à Kandahar sont souvent victimes de menace ou de violence et elles sont à risque de se faire tuer. L'agence a adopté un certain nombre de stratégies pour faire face à cette réalité. Par exemple, le personnel féminin embauché localement bénéficie de mesures d'adaptation flexibles au travail afin de réduire les menaces qui pourraient survenir en raison de leur lien avec l'équipe de reconstruction.

De plus, l'agence use d'imagination pour mettre à profit le Programme des initiatives locales de Kandahar afin de fournir un appui discret aux organisations chargées de projets de nature délicate comme la formation des femmes de Kandahar sur les droits fondamentaux. Dans la province de Kandahar, l'agence a aussi trouvé des moyens ciblés pour aider les femmes à domicile, entre autres dans les secteurs de l'horticulture, de l'aviculture et de la formation professionnelle.

[Traduction]

Je répondrai avec plaisir à vos questions sur nos activités et suis prête à passer dans un contexte plus informel pour aborder des questions particulières.

La présidente : Votre collègue a-t-il quelque chose à nous dire immédiatement?

James Melanson, directeur général, Groupe de travail sur l'Afghanistan, Agence canadienne de développement international : Non, je répondrai aux questions des membres du comité.

Commissaire adjoint Graham Muir, commandant du contingent canadien de police, Afghanistan, juin 2009-juin 2010, Gendarmerie royale du Canada : Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour vous parler de mon expérience à titre de premier commandant canadien de la police civile en Afghanistan de juin 2009 à juin 2010, et pour expliquer le rôle de la police canadienne dans le soutien et la promotion des droits de la femme en Afghanistan.

Comme on l'a déjà dit, je suis accompagné de l'agente Marie-Josée Fournier, de la police de Toronto, qui apportera un point de vue personnel à nos échanges. Elle a fait partie de l'équipe qui m'a

Afghanistan. Constable Fournier worked as one of the gender advisers on the European Union Police Mission in Afghanistan, EUPOL Afghanistan, in Kabul.

Let me begin by saying that Canada's decision to commit Canadian Forces military personnel in a training role beyond 2011 is welcome news to those of us representing the civilian police component. The presence of upward of 1,000 Canadian Forces trainers on the ground will certainly enable our civilian police cadre to have a greater, more enduring influence and impact on Afghan security forces and, of course, the police in particular.

The Canadian police mandate in Afghanistan is to assist specifically in the building of institutional capacity of the Afghan National Police, ANP. We have currently upward of 50 Canadian police officers from the RCMP, and other services representing Canada, involved in Canadian- and U.S.-led operations and internationally led operations, primarily, for us, in Kabul and Kandahar.

We are there and mandated to act as trainers, coaches and mentors, specifically focusing on leadership learning and advanced vocational skills for the ANP.

We currently have four female police officers serving in Afghanistan. The first two, including Constable Fournier, deployed in November of 2009 and have only recently returned home. Despite our modest contribution in numbers, our policewomen have been influence brokers, role models and exemplars, showing the Afghan National Police and the citizens of Afghanistan that women can and do play a critical role in policing as a public service. It is also important to underscore and understand the stark realities faced by Afghan national policewomen in the field.

Taking Kandahar City as an example, a city at or about the same size as the greater Ottawa area, comprised of a police corps of upward of 2,500, there are only 18 Afghan national policewomen in that urban area. All, by our standards, comparatively marginalized and poorly trained.

Many of them work at more than one job to support their families, and policing is just one occupation for them. Those who wish to become police officers often face great resistance from their communities and their families. They put their lives at risk to come to work in the morning, and, as we know, they often have to resort effectively to covering their uniforms with their outer robes or their burkas in order to travel safely to and from their places of work.

In addition to being segregated from male counterparts on the job, they really do have very little support from what is a male-dominated command structure. That said, there are several regional training facilities that have begun or will soon begin to host training for female Afghan National Police. It is my understanding that these facilities will also be used to host coed training to encourage better integration of male and female police officers.

accompagné en Afghanistan et a été l'une des premières conseillères en genre de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan, EUPOL Afghanistan, à Kaboul.

Avant tout, je tiens à vous dire que la décision du Canada de maintenir du personnel militaire en Afghanistan dans un rôle de formation au-delà de 2011 est une bonne nouvelle pour le contingent de la police civile canadienne. La présence de près d'un millier d'instructeurs des Forces canadiennes sur le terrain confèrera au cadre de police civile encore plus d'influence et surtout une influence plus durable sur les forces de sécurité afghanes, notamment policières, bien sûr.

Le mandat de la police canadienne en Afghanistan consiste à améliorer la capacité institutionnelle de la police nationale afghane, la PNA. Pour le moment, une cinquantaine de policiers de la GRC et d'autres services de police représentant le Canada participent aux opérations canadiennes, américaines et internationales, principalement à Kaboul et à Kandahar.

Nous agissons comme instructeurs, assistants professionnels et mentors, principalement pour favoriser l'apprentissage des cadres et l'acquisition de compétences professionnelles avancées dans la PNA.

Nous avons actuellement quatre policières déployées en Afghanistan. Les deux premières, y compris l'agente Fournier, y ont été dépêchées en novembre 2009 et viennent seulement de rentrer. Peu nombreuses, nos policières ont néanmoins réussi à influencer, à offrir des modèles et à montrer aux membres de la police nationale afghane et à la population afghane que les femmes peuvent jouer un rôle important dans la police et qu'elles le font efficacement. Il faut toutefois bien comprendre la dure réalité à laquelle se butent les policières de la police nationale afghane.

Prenez l'exemple de Kandahar, une ville d'une taille sensiblement comparable à Ottawa. La PNA y compte 2 500 membres, dont seulement 18 sont des femmes. Toutes, selon nos normes, sont comparativement marginalisées et mal entraînées.

Beaucoup d'entre elles doivent cumuler plusieurs emplois pour soutenir leur famille. Être policière ne suffit pas. Les femmes qui souhaitent devenir policières se heurtent souvent à une forte résistance de la part de la famille et de la communauté. Elles mettent leur vie en danger pour devenir policières et doivent souvent se résoudre à dissimuler leurs uniformes sous une burka entre la maison et le travail pour leur propre sécurité.

En plus d'être tenues à l'écart de leurs homologues masculins, elles sont peu soutenues par une structure de commandement essentiellement masculine. Cela dit, il y a plusieurs centres de formation régionaux qui ont commencé ou commenceront bientôt à dispenser une formation aux femmes membres de la police nationale afghane. Je crois comprendre que ces centres serviront aussi à dispenser une formation à des groupes mixtes afin de favoriser une meilleure intégration des hommes et des femmes au sein de la police.

While our civilian policewomen only began their participation in Afghanistan this past year, they are, in my view, casting a long shadow. They do bring influence under admittedly very difficult and adverse circumstances.

As an example, as referenced by my colleague, Mr. Venner, our first policewomen on the ground worked diligently with their Afghan government counterparts, as well as with Canadian and international partners, such as the Norwegian police, to provide a security self-awareness course to female Afghan police officers. Constable Fournier was part of that.

It took three months for their efforts to bear fruit in what was seemingly a straightforward project, and required the intervention and support of one of the very few Afghan National Police general officers to make that project successful.

The continued and increased participation of Canadian civilian policewomen at the front line and at senior levels is certainly important to the long-term success of our Canadian police mission. Likewise, the continued presence of Canadian policemen as well as policewomen is important as they demonstrate how men and women can work together and respectfully and positively support each other. There are more enlightened Afghan men and senior officers in the police than one might imagine who do embrace women as part of the team. We need to celebrate their presence and do more to have more of them in the future as well.

Back in Canada, we have our own challenges in selecting and deploying female candidates in sufficient numbers to Afghanistan as only one of several international peace support missions. That is not our challenge alone. Within the United Nations' ongoing missions, females make up about 8 per cent of police personnel. This is an area that the UN has challenged contributing nations, including Canada, to address.

In my capacity as the Canadian police commander, I was fortunate to hold a position of influence, as my successor does today in Kabul, putting me in contact with other executive-level actors from our government, the government of Afghanistan, and the international community, NATO in particular.

I would assert that I was in good company as a senior Canadian. I would bear reference in particular to the presence of Ms. Tonita Murray, the former director of our Canadian police college, who has worked there diligently for upward of six years now. She has been instrumental in her post as a senior policy and gender advisor directly to Afghanistan's minister of the interior and his office with a remit to steward after all policing in Afghanistan.

My colleague Canadian Major-General Michael Ward just turned over to Major-General Stuart Beare, a Canadian major-general who holds the most senior NATO military staff position in Kabul and is directly responsible for national level ANP training curriculum design and program delivery. Of course, there are others.

Malgré leur arrivée toute récente, il y a à peine un an, au contingent en Afghanistan, nos policières civiles ont déjà réussi à se faire remarquer. Elles exercent une influence dans des circonstances incontestablement très difficiles et négatives.

Par exemple, comme l'a dit mon collègue, M. Venner, nos premières policières sur le terrain ont travaillé sans relâche avec le gouvernement afghan et des partenaires canadiens et étrangers, notamment la police de Norvège, pour parvenir à offrir un cours de sécurité favorisant leur autonomie à un groupe de policières de la police nationale afghane. L'agente Fournier y a participé.

Il a fallu trois mois pour y arriver dans le cadre d'un projet qui semblait assez simple, et il a fallu aussi l'intervention et l'appui de l'une des rares femmes de la police nationale afghane ayant le rang de général pour assurer le succès du projet.

La participation continue et accrue de policières civiles canadiennes en première ligne et à des postes de commandement est certainement importante pour assurer le succès à long terme de la mission de police canadienne. De même, la présence continue de policiers canadiens ainsi que de policières est importante pour démontrer comment les hommes et les femmes peuvent travailler ensemble en se respectant et en se soutenant les uns les autres. Il y a dans la police afghane plus d'hommes et d'officiers à l'esprit ouvert qu'on ne pourrait l'imaginer, qui voient d'un bon œil la présence de femmes dans leurs équipes. Il faut se réjouir de leur présence pour en gagner davantage à la cause de la mixité.

Chez nous, nous avons nos propres difficultés à sélectionner et à déployer des femmes en nombre suffisant en Afghanistan, qui n'est que l'une des missions internationales de soutien de la paix auxquelles nous participons. Et ce n'est pas que nous. Dans toutes les missions des Nations Unies, les policières ne comptent que pour 8 p. 100 des effectifs, au point où l'ONU a demandé aux pays contributeurs, dont le Canada, de chercher des solutions à cette situation.

En ma qualité de commandant de la police canadienne, j'ai eu la chance d'occuper, comme le fait mon successeur, une fonction qui m'a mis en relation avec d'autres intervenants influents de haut niveau du gouvernement du Canada, du gouvernement Afghanistan et de la collectivité internationale, notamment de l'OTAN.

Je dois dire que j'étais en bonne compagnie comme agent canadien de haut rang. Je souligne en particulier la présence de Mme Tonita Murray, ancienne directrice du Collège canadien de la police de la GRC, qui travaille là-bas avec diligence depuis plus de six ans maintenant. Dans son poste de conseillère supérieure en matière de politiques et d'égalité des sexes, elle exerce une influence notable directement auprès du ministre de l'Intérieur de l'Afghanistan et de ses collaborateurs, qui supervisent toute l'action policière dans le pays.

Mon collègue, le major-général canadien Michael Ward, vient juste de céder sa place au major-général Stuart Beare, qui occupe le poste le plus élevé des effectifs militaires de l'OTAN à Kaboul, dans lequel il est responsable de la conception et de l'exécution du programme de formation de la PNA à l'échelle nationale. Et il y en a d'autres, évidemment.

Together, I believe that we are making a steady effort to move the file forward on protecting and promoting women's rights in Afghanistan, albeit slowly.

For my part, I worked directly with the office of the minister of the interior, the general officers commanding the ANP, NATO military counterparts and our Canadian task force commanders to invoke broad institutional reform under the guise of what was then the Kandahar Model Police Plan. That project is now known as the civilian police justice program that seeks to improve public safety and security through improved institutional capacity of the Afghan National Police focused in Kandahar. It expressly promotes the increased participation of women.

In closing, I would simply like to underscore the important contribution that Canadian police officers, men and women alike, are making to global peace and security. We are proud of our contributions and committed to continuing the deployment of Canadian police to Afghanistan and to other countries in furtherance of better protection and promotion of women's rights.

Thank you for your time, and I will take your questions.

The Chair: As we have only half an hour, I suggest we put all of our questions in, and as they address them, we can ask supplementary questions to develop our concerns. Is there anyone who wishes to start? Senator Ataullahjan?

Senator Ataullahjan: As an ethnic Pashtun woman, I am well aware that often the Pashtun women fall through the cracks. We are aware of how the Pashtun women are treated in Afghanistan.

We want them to have the same basic human rights that all the women in Afghanistan have. However, we have to be realistic that even access to education for Pashtun women is out of their reach. As we all know, most of the Taliban are Pashtun, and that has created many problems for their women. They are mistreated and rarely allowed out of their homes.

What do you think Canada should do to promote the rights of the Pashtun women, as this is a group that tends to be forgotten or rejected? We also have to keep in mind that 65 per cent of the population of Afghanistan is ethnic Pashtun.

The Chair: To DFAIT, broadly speaking, I am so passionate about the United Nations Security Council Resolution 1325, which I know may be a bit esoteric, that I would like to see this enforced through, as you say in your own plan, the whole of government. I want to know specifically the timelines, namely, when and how. I know you will report every year and do all that good stuff. However, what will you be doing that is different from what you are doing now in Afghanistan?

Ensemble, je crois que nous faisons de grands efforts pour faire avancer le dossier des femmes en Afghanistan, un petit pas à la fois.

Pour ma part, j'ai aussi collaboré étroitement avec le bureau du ministre de l'Intérieur, avec les officiers qui dirigent la PNA, avec nos homologues militaires de l'OTAN et avec les commandants de la Force opérationnelle pour favoriser la réforme institutionnelle avec le projet de police modèle de Kandahar. Ce projet, qu'on appelle maintenant le Programme de justice de la police civile, tente d'améliorer la protection et la sécurité de la population par l'amélioration de la capacité de la police nationale afghane à Kandahar. Il favorise aussi une participation accrue des policières.

En terminant, je tiens simplement à souligner l'importante contribution des policiers canadiens, hommes et femmes, à la paix et à la sécurité mondiales. Nous sommes fiers de notre contribution et nous nous engageons à continuer de déployer des policiers canadiens en Afghanistan et ailleurs pour soutenir et promouvoir les droits des femmes.

Je vous remercie de votre attention et répondrai avec plaisir à vos questions.

La présidente : Comme il ne nous reste qu'une demi-heure, je propose que nous posions toutes nos questions. Nous pourrions ensuite poser des questions supplémentaires pour obtenir des précisions. Qui veut commencer? Le sénateur Ataullahjan?

Le sénateur Ataullahjan : Comme je suis une Pachtoune, je suis parfaitement consciente des difficultés que peuvent connaître les femmes pachtounes. Nous savons très bien comment elles sont traitées en Afghanistan.

Nous voulons qu'elles aient les mêmes droits humains fondamentaux que toutes les Afghanes. Il faut cependant être réaliste car nous savons bien que même l'éducation est hors de portée des Pachtounes. Comme nous le savons tous, la plupart des talibans sont des Pachtounes, ce qui cause de nombreux problèmes à leurs femmes. Elles sont maltraitées et sont rarement autorisées à mettre le nez dehors.

Que devrait faire le Canada pour promouvoir les droits des femmes pachtounes, groupe qui a tendance à être oublié ou rejeté? Il ne faudrait pas oublier que l'ethnie pachtoune représente 65 p. 100 de la population afghane.

La présidente : Je m'adresse au MAECI. Je porte un intérêt passionné à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies — je sais que c'est un peu ésotérique — dont j'aimerais qu'elle soit mise en œuvre, comme vous le dites dans votre plan, dans l'ensemble du gouvernement. Je voudrais donc savoir précisément quels sont les échéanciers et méthodes établis pour ce faire. Je sais que vous produirez un rapport chaque année et continuerez de faire toutes ces bonnes choses, mais que ferez-vous différemment en Afghanistan à ce sujet?

To CIDA, you mentioned the Afghanistan Independent Human Rights Commission. Dr. Sima Semar would like to have at least half a million dollars to develop her women's university. What would I do with that proposal? How do I get it to you, and would you have any interest in it if I were to do so?

Continuing with CIDA, is Canada's aid, generally speaking, to Afghanistan similar to that of other NATO countries? Is there a way you all get together to decide who will do what in which province? How does it work in the global ally picture?

Next is my question to the wonderful police. I am from the Toronto, as is my good friend Senator Kochhar. Gender training is always a little short in all departments, as it is indeed amongst senators. I always reckon we can all polish our shoes a little more on this issue. What is happening in Canada with training constables within Canada before we send them overseas to do that training for other people? How will that change as a result of DFAIT's commitment to hold government to implement United Nations Security Council Resolution 1325, which is on women, peace and security?

Senator Kochhar: I have one short question. How do we engage directly with the civil society? No foreign government can come to Canada and directly engage with civil society. Do we have to go through the Karzaï government to become engaged with different spheres for training and so forth? Can we take private projects, like the universities and other civil societies, to build up a hospital or training?

Senator Andreychuk: I have two informational questions. It appeared that our development aid escalated when NATO and our troops were confronted with the fact that to secure an area militarily, some support systems afterward are needed. There has been some talk about the reduced amount of development aid or finances going to Afghanistan. Is that directly tied to the fact that we are leaving Kandahar and leaving a combat role, and, therefore, it was not necessarily development aid in the traditional sense but was the new concept attaching it? I would like to know if that is the case. Is most of our aid and development in the urban areas, namely, Kandahar and Kabul? How far are we into the regions that might be considered non-secure and rural? I would like a breakdown on that.

Mr. Venner, you said that we made gains, and it is undoubtedly true that people who work in the area think we have made gains. The fear is that if there is an exit strategy or a perceived exit strategy of NATO and other international players, it will disintegrate. We know, for example, that in the Balkans, we are there for the long haul; Europe, especially, is there for the long haul. There is a continual consultation, dialogue and discussion around should the security arrangements leave, there is not

Je passe maintenant à l'ACDI. Vous avez parlé de la Commission indépendante des droits de la personne en Afghanistan. Mme Sima Semar aimerait avoir au moins un demi-million de dollars pour son université des femmes. Que dois-je faire de cette proposition? Comment puis-je vous la communiquer et quel serait votre intérêt à cet égard?

Toujours à l'ACDI, pouvez-vous me dire si l'aide du Canada à l'Afghanistan, de manière générale, est similaire à celle des autres pays de l'OTAN? Tenez-vous des réunions tous ensemble pour décider qui fera quoi dans quelle province? Comment les choses marchent-elles avec nos alliés internationaux?

La question suivante est adressée à notre merveilleuse police. Je viens de Toronto, comme mon bon ami le sénateur Kochhar. La sensibilisation à l'égalité des sexes laisse toujours un peu à désirer dans tous les secteurs, tout comme au Sénat d'ailleurs. Je crois qu'on pourrait certainement faire un peu mieux à ce sujet. Que fait-on au Canada en ce qui concerne la formation de nos agents de police avant de les envoyer à l'étranger former d'autres personnes? Comment cela changera-t-il par suite de l'engagement du MAECI à assurer la mise en œuvre par le gouvernement de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui porte sur les femmes, la paix et la sécurité?

Le sénateur Kochhar : Je n'ai qu'une brève question. Comment agissons-nous directement avec la société civile? Aucun gouvernement étranger ne pourrait venir au Canada pour agir directement avec la société civile. Devons-nous passer par le gouvernement Karzaï pour agir dans les différents domaines de la formation, par exemple? Pouvons-nous prendre les projets privés, comme les universités et les autres sociétés civiles, pour construire un hôpital ou dispenser de la formation?

Le sénateur Andreychuk : J'ai deux questions. Il semble que notre aide au développement a augmenté lorsque l'OTAN et nos soldats ont été confrontés au fait que des systèmes de soutien étaient nécessaires une fois que nous avions assuré la sécurité militaire d'un secteur. J'ai entendu parler d'une réduction de l'aide au développement ou des finances pour l'Afghanistan. Est-ce directement lié au fait que nous quittons Kandahar et mettons fin à nos opérations de combat, et que ce n'est plus nécessairement l'aide au développement au sens traditionnel mais selon le nouveau concept qui s'y rattache? J'aimerais savoir si c'est le cas. Est-ce que la majeure partie de notre aide au développement est destinée aux régions urbaines, c'est-à-dire à Kandahar et à Kaboul? Que faisons-nous à cet égard dans les régions pouvant être considérées comme non sécuritaires et rurales? J'aimerais avoir une ventilation de l'aide.

Monsieur Venner, vous dites que nous avons fait des gains, et il est certainement vrai que les gens qui travaillent dans la région le pensent aussi. On craint cependant que la situation s'effondre s'il y a une stratégie de sortie ou une perception de stratégie de sortie des forces de l'OTAN et des autres acteurs internationaux. Dans les Balkans, par exemple, nous savons que nous sommes là pour longtemps, surtout l'Europe. Il y a une consultation continuelle, un dialogue, une discussion, au cas où les arrangements de

sufficient take-up institutionally or enough inter-citizen cooperation to sustain peace and security. The development falls away if you do not have the security.

While we have made gains, how assured are you that they are long-lasting gains? Are they long-lasting gains in the minds of the people or in the structures, in other words?

That is a slightly convoluted question, but it troubles me that we build schools and do all these things, and as long as we are there, they are sustained. There are significant examples elsewhere in the world that unless there is a take-up and security by the people themselves, none of it is long lasting.

The Chair: If I could just add that some of the NGOs have expressed concern that if they are outside the wire, how will they be protected?

Senator Hubley: Looking over the development assistance provided by Canada and other governments since 2001, what types of interventions have been the most effective at reaching local women and improving their quality of life? I think this touches on Senator Andreychuk's question as well.

Also, it was pointed out by one witness that in the media, Afghan women have made particular progress and are particularly visible. I am wondering if there are other main career areas we can point to to demonstrate the progress that Afghan women are making.

Senator Ataullahjan: First, I would like to congratulate you on the great work that CIDA does. I saw it first-hand in Pakistan. We met at the Pakistan Development Forum. We spent an evening together. You also do great work in Afghanistan.

For some women, education is not an issue because of their age or whatever. Are we helping those women? Is there anything we can do for them?

Mr. Venner: Some of the questions cut across jurisdictions, so maybe we could pick a couple of questions and build from there.

The Chair: How the police and DFAIT answer will not be the same.

Mr. Venner: I am sure we will be on exactly the same page.

I might start with the question about Resolution 1325. I suspect you have had access to DFAIT's action plan.

The Chair: Yes. We have a report that we will give you before you go and tell you what we think of it.

Mr. Venner: Thank you. I would refer you to the 24 progress indicators at the end. I appreciate this is a strange way to get the answer to your question, but if you look at the areas to which the indicators refer, then you can get a sense of where the effort is likely to be deployed.

sécurité devaient cesser et où il n'y aurait pas suffisamment de répondants institutionnels ou suffisamment de coopération inter-citoyens pour maintenir la paix et la sécurité. Le développement s'effondre s'il n'y a pas de sécurité.

Bien que nous ayons fait des gains, comment pouvons-nous avoir l'assurance qu'ils seront durables? Ces gains durables sont-ils dans l'esprit des gens ou dans les structures, autrement dit?

Ma question est un peu alambiquée mais je me demande si les écoles que nous construisons et tout ce que nous faisons ne disparaîtra pas quand nous ne serons plus là. Il y a des exemples importants d'autres régions du monde où rien de tout cela ne tient bien longtemps sans une action soutenue de la population locale et sans la sécurité.

La présidente : Permettez-moi d'ajouter que certaines ONG se demandent comment leur protection sera assurée si elles se retrouvent à l'extérieur du périmètre.

Le sénateur Hubley : Considérant l'aide au développement fournie par le Canada et d'autres gouvernements depuis 2001, quels ont été les types d'intervention les plus efficaces pour les femmes locales et pour améliorer leur qualité de vie? Je pense que cette question est reliée à celle du sénateur Andreychuk.

En outre, un témoin nous a dit que les femmes afghanes ont fait des progrès notables et sont particulièrement visibles dans les médias. Je me demande s'il y a d'autres carrières importantes dans lesquelles on peut montrer que les femmes afghanes ont fait des progrès.

Le sénateur Ataullahjan : Je tiens d'abord à vous féliciter du travail remarquable de l'ACDI. J'ai pu le constater directement au Pakistan. Nous nous sommes rencontrés au Forum de développement du Pakistan. Nous avons passé la soirée ensemble. Vous faites également du bon travail en Afghanistan.

Pour certaines femmes, l'éducation n'est pas le problème, à cause de leur âge ou d'autres raisons. Comment les aidons-nous? Pouvons-nous faire quelque chose pour elles?

M. Venner : Certaines de vos questions touchent plusieurs organismes différents. Nous allons en prendre quelques-unes et voir où cela nous mène.

La présidente : Comment les réponses de la police et du MAECI pourraient-elles ne pas être les mêmes?

M. Venner : Je suis sûr que nous sommes exactement sur la même longueur d'onde.

Je commence avec la question concernant la résolution 1325. Je soupçonne que vous avez eu accès au plan d'action du MAECI.

La présidente : Oui. Nous avons un rapport que nous vous remettrons avant votre départ et qui vous dira ce que nous en pensons.

M. Venner : Merci. Je vous renvoie aux 24 indicateurs de progrès à la fin. Je comprends que c'est une manière un peu étrange de répondre à votre question mais, si vous examinez les secteurs auxquels renvoient ces indicateurs, vous aurez une bonne idée de la manière dont l'effort sera probablement déployé.

That being said, the action plan is clearly an aspirational document. It is intended to help guide the delivery of other Government of Canada programs. It is supposed to help guide the delivery of aid programming. It is supposed to affect how we allocate our training resources and the other work that we do. That would be my first point.

I would also like to address Senator Andreychuk's question, and I am sure Ms. Ducros would like to add something.

The fact that aid programming goes up after you have a military engagement in an area, I know that is true. However, the other way to say that is that you cannot dispense the aid programming until you have had the military engagement. It is only after you have secured the territory that it is safe to disperse the aid. That is why it follows.

I take your point about the exit strategy and the fact that if we have a deadline saying that we will be gone, there is a tendency to worry about whether or not those gains will be lasting. All I can say to that is that if you consider the announcement the government made recently about training, it is clear that part of the government's concern is to ensure that we help train Afghans so that they can ensure the gains we have made are protected in the future. This includes the training for security forces, the training that will continue to be done by the police, and the opportunity for Afghans to pick up more of the responsibility for protecting their own communities. These are all parts of ongoing Canadian and international efforts, which, over the next several years, should improve the odds that the gains that we have achieved to date can be protected.

The Chair: I will intervene here to say that you will not be able to answer all the questions in the few minutes that we have. We will be glad to have you send an email to the clerk with your responses to these questions, so do not feel you have to squeeze it all in.

Ms. Ducros: I will come back and address the issue of ethnicity and Pashtun women afterward.

Everything we have done with respect to women, all the programming CIDA has done from the beginning, has had a gender focus. When we have looked at education, particularly for Pashto, but for all the ethnicities, we have always focused on targeting women and girls. We have tried to get at this through different ways. First, making school access available but also dealing with the systemic issues, such as training female teachers so that girls can access schools. In the rural areas, we have looked at community development schools. We have reported broadly about building schools, but we have also created local schools in rural areas. We have tried to address the barriers that have had an impact on women going to school, such as transport, separate latrines and building boundary walls.

On the specific question of the AIHRC and Dr. Sima Semar, we stay in close contact with her. I have not had wind of this proposal, however.

Cela dit, le plan d'action est clairement l'expression de nos aspirations. Il est destiné à guider la prestation des autres programmes du gouvernement du Canada. Il est censé guider la prestation du programme d'aide. Il est censé orienter la manière dont nous affectons nos ressources de formation et le travail que nous faisons. C'est le premier point.

J'aimerais aussi répondre au sénateur Andreychuk, et je suis sûr que Mme Ducros voudra ajouter un mot.

Je sais qu'il est vrai que le programme d'aide monte d'un cran après un engagement militaire dans un secteur. Toutefois, notre manière d'exprimer consiste à dire qu'on ne peut pas dispenser d'aide tant qu'il n'y a pas eu d'engagement militaire. C'est seulement après avoir sécurisé le territoire qu'on peut disperser l'aide en toute sécurité. Voilà l'explication.

Je comprends ce que vous dites au sujet de la stratégie de sortie et du fait que, si nous disons que nous serons partis à telle ou telle date, on aura tendance à se demander si ces gains seront durables ou non. Tout ce que je puis dire, c'est que, si vous prenez l'annonce récente du gouvernement au sujet de la formation, il est clair qu'une partie du souci du gouvernement est de s'assurer que nous aiderons à former les Afghans afin qu'ils puissent préserver les gains que nous avons obtenus. Cela comprend la formation des forces de sécurité, la formation qui continuera d'être assurée par la police, et la possibilité pour les Afghans d'assumer une plus grande part de responsabilité envers la protection de leurs collectivités. Tout cela fait partie des efforts canadiens et internationaux qui, au cours des prochaines années, devraient accroître les chances que les gains que nous avons obtenus jusqu'à présent peuvent être protégés.

La présidente : J'interviens ici pour dire que vous ne pourrez pas répondre à toutes les questions dans les quelques minutes qui restent. Ne pensez donc pas que vous devrez essayer de répondre à tout ici. Vous pourrez fort bien envoyer un courriel au greffier du comité pour compléter vos réponses.

Mme Ducros : Je parlerai dans un instant de l'ethnicité et des femmes pachtounes.

Tout ce que nous avons fait à l'égard des femmes, toute la programmation de l'ACDI depuis le début, était axé sur l'égalité des sexes. Dans le domaine de l'enseignement, notamment chez les Pachtounes mais aussi pour toutes les ethnicités, nous nous sommes toujours focalisés sur les femmes et les filles. Nous avons essayé d'attaquer le problème de plusieurs manières différentes. Tout d'abord, en rendant l'école accessible, mais aussi en formant des enseignantes pour que les filles puissent aller à l'école. Dans les régions rurales, nous avons eu recours à des écoles de développement communautaires. Nous avons beaucoup parlé de la construction d'écoles, mais nous avons aussi créé des écoles locales dans les régions rurales. Nous avons essayé de nous attaquer aux obstacles qui empêchaient les femmes d'aller à l'école, comme le transport, des latrines séparées, et la construction de murs de séparation.

En ce qui concerne l'AIHRC et la Dre Sima Semar, nous maintenons des contacts étroits avec elle. Je n'ai pas eu vent de cette proposition, cependant.

On the issues of aid effectiveness, with our programming in Kandahar and nationally, CIDA's programming has had two components to it. They have not always been as distinct as I am about to describe them, but there has basically been programming focused on Afghanistan as a whole and the government national system. We have built capacity in different ministries and at different levels. We have also had programming that was geographically focused on Kandahar.

The direct answer to your question is that when the Government of Canada focused on Kandahar, other allies were focused on different areas. We were focused on Kandahar, which in some instances was a traditional development capacity and in some instances was what they called COIN — counter-insurgency doctrine — which is drawing a distinction and following up on the forces and DFAIT and trying to draw a separation from the insurgents by bringing government to the local people and separating the insurgents from the communities.

We also have traditional development in terms of building capacity around the government, working on education humanitarian assistance and addressing health care needs. Traditional issues include demining and providing micro-credit loans, which, to address Senator Ataullahjan's question, involved addressing women's needs in a way that was not entirely education-based but also working on the vocational aspects.

On the question of particular vocations or professions that we picked, we have worked in a broader scope. I probably do not have all the details that the smart people behind me have, but we can provide you with the impacts that has had.

I would be remiss not to mention that one of the most successful programs we had was going through election training, both for the provincial council elections and the recent parliamentary elections. The female candidates who ran for Parliament reached 70 per cent. We have also provided them in the past with the tools that they need to represent constituents in Parliament. That was noted by the special representative in Canada, who was a particular leader on that.

Senator Kochhar, we have worked directly with NGOs. We tend to work with them in two capacities. I will let Mr. Melanson speak to that in a minute. We undertake a fairly open conversation through round tables and meetings, directly at times as we bring in representatives of various NGOs and civil societies — I am speaking about Afghan-led NGOs. As well, we are able to undertake projects normally through trusted partners, specifically NDIs at the Asia Foundation. We work with NGOs in civil society.

En ce qui concerne l'efficacité de l'aide, notre programmation à Kandahar et à l'échelle nationale comporte deux volets. Ils ne sont pas toujours aussi distincts que je vais le dire aujourd'hui, mais nous avons eu essentiellement une programmation focalisée sur l'Afghanistan dans son ensemble et une autre, sur le gouvernement national. Nous avons développé les capacités de différents ministères et à différents niveaux. Nous avons aussi eu une programmation qui était géographiquement focalisée sur Kandahar.

La réponse directe à votre question est que, lorsque le gouvernement du Canada se concentrait sur Kandahar, nos alliés se concentraient sur d'autres régions. Nous nous sommes concentrés sur Kandahar ce qui, dans certains cas, concernait une capacité de développement traditionnelle et, dans d'autres, ce qu'on a appelé la doctrine COIN — contre-insurrection — qui était distincte et faisait suite à l'action des forces armées et du MAECI pour essayer de séparer les insurgés en amenant le gouvernement près de la population locale et en séparant les insurgés des collectivités.

Nous avons aussi le développement traditionnel touchant le développement des capacités du gouvernement, l'aide humanitaire pour l'éducation et l'aide dans le secteur de la santé. Les problèmes traditionnels comprennent le déminage et la prestation de prêts de microcrédit ce qui suppose, pour répondre au sénateur Ataullahjan, qu'on essaie de répondre aux besoins des femmes d'une manière qui n'est pas entièrement reliée à l'éducation mais porte aussi sur les questions de carrière.

En ce qui concerne les professions ou carrières particulières que nous avons choisies, nous avons travaillé à un niveau plus général. Je n'ai probablement pas tous les détails que possèdent les personnes brillantes qui se trouvent derrière moi mais nous pourrions vous communiquer les résultats que nous avons obtenus.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner que l'un des programmes qui ont eu le plus de succès était le programme de formation aux élections, à la fois aux élections des conseils provinciaux et aux récentes élections parlementaires. Le nombre de femmes qui ont présenté leur candidature au Parlement a atteint 70 p. 100. Nous leur avons aussi fourni dans le passé les outils nécessaires pour représenter leurs électeurs au Parlement. Cela a été noté par le représentant spécial au Canada, qui a été un chef de file sur ce dossier.

Sénateur Kochhar, nous avons travaillé directement avec les ONG. Nous avons tendance à travailler avec elle à deux titres, et je laisserai M. Melanson vous donner des précisions dans un instant. Nous maintenons une conversation assez ouverte au moyen de tables rondes et de rencontres, parfois directement en faisant venir des représentants des diverses ONG et des sociétés civiles — je parle d'ONG afghanes. En outre, nous pouvons normalement entreprendre des projets par l'intermédiaire de partenaires de confiance, notamment des IDN de la Asia Foundation. Nous travaillons avec les ONG dans la société civile.

The Chair: Your time is almost up, so additional information will have to be in written form to the committee. If you have something to add quickly, do it within 30 seconds, please.

Ms. Ducros: On the issue of programming outside the wire, CIDA has been present in Afghanistan since prior to the high commission. We have programmed outside the wire. We will continue to do that. There are ways in which we can do that through trusted partners and ensure security. There are a couple of other things that I can forward in writing.

Mr. Melanson: Briefly, we have small project financing mechanisms that reach out to the civil society parts of Kandahar. These have been quite successful. Ms. Ducros has described many of the adaptations we have made to how we offer education services that allow girls to have better access. Often, these are physical adaptations.

I would not overlook working with progressive forces in Kandahar. The governor is very progressive on education and girls in education and convening religious leaders and the district governors under his chairmanship to pursue the advocacy agenda for girls' education. Canada has promoted and cooperated quite extensively with political leaders on this in Kandahar.

The Chair: For those who bring us peace, order and good government, I invite Constable Fournier to proceed. Many of us are interested in hearing what it is like to work with Afghan women in the police force.

Constable Marie-Josée Fournier, Toronto Police Service, EUPOL, Afghanistan, Gender/Human Rights Section, November 2009-August 2010, Royal Canadian Mounted Police: English is not my first language, but I will do my best.

The Chair: You can speak in French.

Ms. Fournier: That is okay. I will do it in English.

You asked previously if we received training on human rights. We do not have specific training on human rights before deployment, but we listened to Afghan women who explained the difficulties and challenges they face living in Afghanistan. We received this information. With the military in Toronto, I received some training by a woman from Denmark. She was an expert who came to explain the challenges. We spent two days with her setting up scenarios and determining the dynamics between men, women and children and the problems and issues they have in Afghanistan.

As police officers, we have to know human rights. We apply them in our life and to our work. I have some knowledge because I am a police officer. However, we studied on our own when we arrived in Afghanistan. They told me what they needed and what work I would do in Afghanistan for the gender human rights department. I read some books to refresh my memory and went to

La présidente : Votre temps de parole est presque écoulé et vous devrez donc nous communiquer les informations supplémentaires par écrit. Si vous voulez ajouter quelque chose très rapidement, je vous donne 30 secondes.

Mme Ducros : En ce qui concerne la programmation à l'extérieur du périmètre, la présence de l'ACDI en Afghanistan a précédé le Haut-commissariat. Nous avons travaillé à l'extérieur du périmètre et nous continuerons de le faire. Il y a des méthodes qui permettent de faire cela par le truchement de partenaires de confiance en assurant la sécurité. Je vous communiquerai d'autres informations par écrit.

M. Melanson : Brièvement, nous avons des mécanismes de financement de petits projets à l'intention de certaines parties de la société civile à Kandahar. Ils ont eu pas mal de succès. Mme Ducros a décrit bon nombre des adaptations que nous avons apportées à la manière dont nous offrons des services d'enseignement pour permettre aux filles d'y avoir meilleur accès. Il s'agit souvent d'adaptations d'ordre matériel.

Je ne veux pas non plus passer sous silence le travail avec les forces progressistes de Kandahar. Le gouverneur est un homme de progrès en ce qui concerne l'enseignement des filles, et il réunit parfois les chefs religieux et les gouverneurs de district sous sa présidence pour faire avancer cette cause. Le Canada a fait de la promotion et a coopéré largement à ce sujet avec les chefs politiques à Kandahar.

La présidente : Pour ceux qui nous apportent la paix, l'ordre et le bon gouvernement, j'invite l'agente Fournier à prendre la parole. Nous avons hâte de savoir ce que c'est que travailler avec des femmes afghanes dans la police.

Agente Marie-Josée Fournier, service de police de Toronto, EUPOL, Afghanistan, Section des droits de la personne, novembre 2009-août 2010, Gendarmerie royale du Canada : L'anglais n'est pas ma première langue mais je ferai de mon mieux.

La présidente : Vous pouvez vous exprimer en français.

Mme Fournier : Non, ça ira en anglais.

Vous demandiez si nous avons reçu une formation sur les droits de la personne. Nous n'avons pas reçu de formation particulière sur les droits de la personne avant notre affectation mais nous avons écouté les femmes afghanes nous exposer leurs problèmes et la difficulté de leur vie en Afghanistan. Nous avons reçu cette information. Chez les militaires, à Toronto, j'ai reçu une formation d'une femme du Danemark. C'était une experte venue expliquer ces défis. Nous avons passé deux jours avec elle à dresser des scénarios et à déterminer la dynamique entre les hommes, les femmes et les enfants, et les problèmes et difficultés qu'ils rencontrent en Afghanistan.

En qualité d'agents de police, nous devons connaître les droits humains. Nous les appliquons dans notre vie et dans notre travail. J'en ai une certaine connaissance parce que je suis agent de police. Toutefois, nous les avons aussi étudiés nous-mêmes en arrivant en Afghanistan. Ils m'ont dit ce dont ils avaient besoin et quel travail je devrais faire en Afghanistan pour le Service des droits de la

see the minister to ask what they wanted me to do and how we can help develop some structure.

My experience in Afghanistan was fantastic. I was a bit surprised because everyone told us that it could be complicated for women trying to work in Afghanistan given the dynamics between men and women. However, I did not have any issues. Perhaps because we were in uniform, they showed respect for us. I asked them about the difference between Afghan women and me, and they said simply, "You are not from Afghanistan; you are from another country." Canada is well respected over there. The challenge was not as difficult for me coming from Canada and being a female police officer.

I was working in the ministry in Kabul to develop a system to create positions for female police officers. We want to create an investigation system with female investigators for women who have complaints or want to report an incident because they have great difficulty at a police station. We want them to be able to talk to a woman. Therefore, they have a desk for women and a family response unit for them where they can talk about their issues so that eventually the investigation will be referred to the right person.

Our challenge will be to have Afghan women replace us. We want to train them to become investigators and to be able to respond to the non-criminal and criminal matters. They will be able to help women and children. It will be a more effective system for women who have complaints to expect some results. We have many projects, but this one was big.

We also have the help-line system, which will help eventually in the recruitment of women. We know that women are afraid to become police officers, afraid to apply, so we created a system whereby when they experience difficulty, they can directly contact the gender human rights department for help. If a violation has been committed, it will be dealt with.

The biggest challenge is the implementation. We are trying to implement better positions, but eventually we have to reinforce it. On paper, it is beautiful. Eventually it will work, but it will take time.

The Chair: It is the same in Canada. It looks beautiful on paper.

Ms. Fournier: The biggest challenge will be gaining the support of the Afghan government to put its foot down and support the gender human rights, and when a violation has been committed, consequences must follow.

The Chair: In the manual that you helped to write or the policy position, how many hours of gender training did you recommend for Afghan recruits to the police? Did you do that?

personne. J'ai lu des livres pour me rafraîchir la mémoire puis je suis allée voir le ministre pour lui demander ce qu'il attendait de moi et comment nous pouvions l'aider à établir une certaine structure.

Mon expérience en Afghanistan a été fantastique. J'ai été un peu surprise parce que tout le monde m'avait dit que ce serait compliqué pour une femme de travailler en Afghanistan, à cause de la dynamique entre les hommes et les femmes. Je n'ai cependant pas eu de problèmes. Ils ont fait preuve de respect à notre égard, peut-être parce que nous portions l'uniforme. Je les ai interrogés sur la différence entre les hommes et les femmes dans leur pays, et ils m'ont simplement dit : « Vous n'êtes pas de l'Afghanistan, vous êtes d'un autre pays. » Le Canada est très respecté là-bas. Je n'ai pas eu trop de difficultés, peut-être parce que je venais du Canada et que j'étais agent de police.

J'ai travaillé avec le ministère à Kaboul pour élaborer un système destiné à créer des postes d'agents de police féminins. Nous voulions mettre sur pied un service d'enquête comprenant des enquêtrices, à l'intention des femmes souhaitant formuler des plaintes ou signaler des incidents, parce qu'elles ont beaucoup de difficultés dans les postes de police. Nous voulions que les agents de police deviennent capables de parler aux femmes. Il y a donc maintenant là-bas un bureau des femmes et un service d'intervention pour les femmes où celles-ci peuvent venir exposer leurs problèmes afin que les enquêtes soient confiées aux bonnes personnes.

Notre défi sera de nous faire remplacer par des Afghanes. Nous voulons former des enquêtrices capables de répondre aux affaires pénales et non pénales. Nous voulons qu'elles puissent venir en aide aux femmes et aux enfants. Ce sera un système plus efficace pour les femmes qui veulent déposer une plainte et obtenir des résultats. Nous avons plusieurs projets mais celui-ci était vraiment important.

Nous avons aussi créé une ligne de soutien qui sera utile pour recruter des femmes. Nous savons que les femmes ont peur de devenir agent de police, ont peur de présenter une demande, et nous avons donc créé un système leur permettant d'entrer directement en contact avec le service des droits de la personne si elles ont besoin d'aide. Si quelqu'un commet une infraction, on interviendra.

Le plus gros défi concerne la mise en œuvre. Nous essayons de créer de meilleurs postes mais, à terme, il faudra du renforcement. Sur le papier, c'est très beau. À terme, ça marchera, mais il faudra du temps.

La présidente : C'est la même chose au Canada. C'est très beau, sur le papier.

Mme Fournier : Le plus grand défi sera d'obtenir l'appui du gouvernement afghan pour qu'il impose sa volonté et protège les droits des femmes en veillant à ce qu'il y ait vraiment des sanctions en cas d'infraction.

La présidente : Dans le manuel que vous avez aidée à rédiger, ou l'énoncé de la politique, combien d'heures avez-vous recommandé pour former les recrues afghanes sur les questions d'égalité des sexes? Avez-vous fait cela?

Ms. Fournier: Working in the ministry in Kabul was different than working in Kandahar; we have CIVPOL Canadians there — civilian police. A Norwegian police officer has been developing a security awareness course for women but was not able to implement this in Kandahar for security reasons. We have Canadians in place as contacts, and I was the liaison with the training department in the ministry, including my partner, because we needed support and the Canadian Embassy. We have been able to bring female Afghan instructor to train the women over there.

We are trying to make them independent eventually so that those Afghan women will be able to be the teachers who are training their own people.

The Chair: I spent some time in South Africa when it was a new nation. There was a huge problem of getting the police to be responsive to women, their complaints and the criminal offences that women suffered. Does Canada talk to other nations that have done this kind of start-up to change policing activities, or do we look at each country individually as we go?

Ms. Fournier: I was working with the European Union, where all police officers worked together. Everyone had different ideas, but we shared our experiences. I was working with officers from 10 different nations. We shared our experiences and tried to promote police officers. I cannot answer further than that.

Mr. Muir: In a broader sense, Madam Chair, the office at our national headquarters supports us in the field. They have counterparts in so many other countries around the world — people with whom we do business on a regular basis in the international peace support operations and other disciplines as well.

Suffice to say, it is not that big a world. We have a pretty good sense of what our colleagues abroad are bringing to the field in terms of the preparatory work of their own police. From a lessons learned perspective, we find what works best on the field, gender issues being but one.

Senator Ataullahjan: Constable Fournier, in dealing with the women, was it easier for them to approach you? Also, while you were talking to the women and engaged in training, were the translators men or women?

Ms. Fournier: They were both. The way it works in Kandahar is we used a female trainer, but we also have the support of the CIVPOL, and they were both female and male. They did not have any issue working together; it was not a problem.

In Kabul, we also have male trainers who participated, and also male translators. In Kabul it is easier to mix female and male. In Kandahar they are starting, but the females on the field did not have any issue working with male CIVPOL members involved in

Mme Fournier : Le travail au ministère de Kaboul était différent du travail à Kandahar. Nous avons des Canadiens de la CIVPOL là-bas — la police civile. Une agente de police norvégienne a préparé un cours de sensibilisation à la sécurité à l'intention des femmes mais elle n'a pas pu le mettre en application à Kandahar pour des raisons de sécurité. Nous avons des Canadiens sur place comme personnes-contacts, dont ma collaboratrice, parce que nous avons besoin de soutien, et aussi l'ambassade du Canada. Nous avons pu faire venir une institutrice afghane pour former des femmes là-bas.

Nous essayons de les aider à devenir indépendantes pour que des femmes afghanes puissent devenir les enseignantes qui formeront leur propre population.

La présidente : J'ai passé un peu de temps en Afrique du Sud lorsqu'elle est devenue une nouvelle nation. Obtenir que la police intervienne quand des femmes déposaient une plainte ou signalaient un acte criminel était un problème énorme. Est-ce que le Canada parle aux autres nations qui ont déjà fait ce genre de travail de base pour changer l'action de la police, ou est-ce que nous traitons chaque pays individuellement, au cas par cas?

Mme Fournier : Je travaillais avec l'Union européenne, dont tous les agents de police travaillent ensemble. Chacun avait des idées différentes mais nous partageons notre expérience. Je travaillais avec des agents de 10 pays différents. Nous avons partagé leur expérience et avons essayé de promouvoir des agentes de police. C'est tout ce que je peux dire.

M. Muir : De manière générale, madame la présidente, le bureau de notre quartier général national nous appuie sur le terrain. Nous avons des homologues dans un très grand nombre de pays, des gens avec qui nous traitons régulièrement dans les opérations internationales de maintien de la paix ainsi que dans d'autres disciplines.

Qu'il suffise de dire que le monde n'est pas si grand. Nous avons une assez bonne idée de ce que nos collègues étrangers apportent sur le terrain en termes de travail préparatoire de leur propre police. Du point de vue des leçons apprises, nous voyons ce qui marche le mieux sur le terrain, notamment en ce qui concerne l'égalité des sexes.

Le sénateur Ataullahjan : Madame Fournier, dans vos rapports avec les femmes, est-ce qui leur était facile de vous approcher? En outre, lorsque vous parliez aux femmes et faisiez de la formation, les personnes qui traduisaient étaient-elles des hommes ou des femmes?

Mme Fournier : Les deux. À Kandahar, nous avons recours à une instructrice, mais nous avons aussi bénéficié de l'appui de la CIVPOL, et c'était aussi bien des hommes que des femmes. Ils n'avaient aucune difficulté à travailler ensemble. Ça n'était pas un problème.

À Kaboul, nous avons aussi eu des instructeurs et des traducteurs, c'est-à-dire des hommes. À Kaboul, il est plus facile d'avoir des groupes mixtes. À Kandahar, on parlait de zéro, mais les femmes sur le terrain n'avaient aucun problème à

training because they were helping, especially with the shooting training. This training was for a week, and they needed the support of specialists.

Senator Ataullahjan: You felt they were comfortable with each other?

Ms. Fournier: I was not there, personally, but I was in communication. Yes, they were.

The Chair: Of the eight female constables, were you all in policy development, or were any of you actually in the field training the officers?

Ms. Fournier: I was in Kabul in the strategic department. Annie Lacroix from the Montreal police was working in Kandahar. We also have a few female officers working in Kandahar in the training department.

The Chair: Thank you all for coming. You should stay for dinner, and we should go on and on all night hearing about your wonderful experiences. This is great.

Welcome, everyone. For the viewing public, we are the Standing Senate Committee on Human Rights, and we are looking at Bill C-3, which is an act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada*.

Appearing before us by video conference, we have Christopher Devlin, from the Canadian Bar Association, CBA. We have before us here Larry Chartrand who is an associate professor in the Faculty of Law at the University of Ottawa accompanied by Charlene Desrochers.

We will have the CBA go first.

Christopher Devlin, Executive Member, National Aboriginal Law Section, Canadian Bar Association: I am here today on behalf of Canadian Bar Association, National Aboriginal Law Section, and we are pleased to be invited to present our views on Bill C-3.

The CBA is a national association of over 37,000 lawyers, law students, notaries and academics. An important aspect of CBA's mandate is to seek improvements in the law and the administration of justice, and it is from that perspective that I appear before you today.

The Aboriginal law section is made up of practitioners in Aboriginal law, and it includes both indigenous and non-indigenous lawyers. I myself practice in Victoria, British Columbia.

We have our brief that we submitted to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, and I believe it is before you today. I

travailler avec les hommes de la CIVPOL qui dispensaient de la formation, parce qu'ils étaient là pour aider, surtout pour leur apprendre le tir. C'était une formation d'une semaine et on avait besoin de spécialistes.

Le sénateur Ataullahjan : Vous pensez que les femmes étaient à l'aise avec les hommes?

Mme Fournier : Je n'y étais pas personnellement mais j'étais en communication avec elles. Oui, elles étaient à l'aise.

La présidente : Sur les huit agentes, combien s'occupaient d'élaboration de politiques et combien étaient réellement sur le terrain pour dispenser la formation?

Mme Fournier : J'étais à Kaboul au service stratégique. Annie Lacroix, de la police de Montréal, travaillait à Kandahar. Il y avait aussi quelques agentes qui travaillaient à Kandahar dans le service de formation.

La présidente : Merci à tous et toutes d'être venus. Vous pourriez rester pour le souper et nous pourrions continuer toute la nuit à vous entendre relater vos merveilleuses expériences. C'est magnifique.

Bienvenue à tous. À l'intention de nos téléspectateurs, je rappelle que nous sommes le Comité sénatorial permanent des droits de la personne et que nous examinons le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada*.

Nous accueillons maintenant par vidéoconférence Christopher Devlin, de l'Association du Barreau canadien, et nous avons parmi nous Larry Chartrand, professeur agrégé de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, accompagné de Charlene Desrochers.

Nous commençons avec le représentant du Barreau.

Christopher Devlin, membre de l'exécutif, Section nationale du droit des Autochtones, Association du Barreau canadien : Je m'adresse à vous au nom de la Section nationale du droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien. Nous sommes heureux de pouvoir nous adresser à vous au sujet du projet de loi C-3.

L'ABC est une association nationale qui représente plus de 37 000 avocats, étudiants en droit, notaires et enseignants. L'un des aspects importants du mandat de l'ABC concerne l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est à ce sujet que je m'adresse à vous aujourd'hui.

La Section nationale du droit des Autochtones se compose de juristes spécialisés en droit autochtone, et comprend des avocats autochtones et non autochtones. Pour ma part, j'exerce à Victoria, en Colombie-Britannique.

Nous avons un mémoire que nous avons présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, de la Chambre des communes, et je crois savoir que

regret that I do not have the entire brief with me, both the English and French version. I have only the English version, so I will be referring to those page references.

The context for Bill C-3 is whether it does, in fact, promote gender equality in the Indian registration under the Indian Act. To understand this, we need some background on Bill C-31, which was the act that Parliament passed in 1985, amending the Indian Act. It was directed at removing sex discrimination under the Indian Act and replaced many of the registration rules with a second-generation cut-off rule, which means that if an Indian person parents with two generations of a non-Indian, then the grandchild loses Indian status. If an Indian person parents with a non-Indian, the child has status, but it is under section 6(2), not section 6(1), so it is status of a different nature. If that section 6(2) person parents with a non-Indian person, then that grandchild loses their status. That is the second-generation cut-off rule.

Ms. McIvor, who is at the heart of the litigation that generated Bill C-3, lost her status. She was born in 1948, she married a non-Indian, and under the old pre-1985 version of the Indian Act, upon marriage, she lost her status. As well, her child also lost his status. She and her son Jacob Grismer went to court. At trial, the trial judge said that the benefit of law at issue for them was the right to transmit Indian status and cultural identity to future generations. Ms. McIvor's grandchild was not able to have that transmission of cultural identity and Indian status, so she was discriminated against when compared to her hypothetical brother, where the status would have followed through the male line, and his grandchild would have kept his or her status.

The trial judge had a very broad ruling that would have restored status to the children and grandchildren of any women that had lost their status as a result of the old marrying out rule.

However, on appeal, the Court of Appeal of British Columbia narrowed that. For very technical reasons, they looked to another arcane rule under the Indian Act, called the "double-mother rule," and under that rule, if your mother and grandmother were not Indian, then you lost your status when you turned the age of 21. They said that under the 1985 amendments, a person who is subject to the double-mother rule received enhanced status because instead of losing their status at age 21, they became full section 6(1) Indians under Bill C-31. We have this narrowing of the judgment from 1951 to 1985, rather than going back in time.

vous l'avez reçu. Je regrette de ne pas l'avoir dans ses deux versions avec moi. Je n'ai que la version anglaise et les pages auxquelles je ferai référence seront donc les pages du texte anglais.

La question que pose le projet de loi C-3 est de savoir s'il favorise effectivement l'équité entre les sexes dans le processus d'inscription au registre des Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens. Pour comprendre cette problématique, il faut revenir au projet de loi C-31 adopté en 1985 par le Parlement pour modifier la Loi sur les Indiens. Son objectif était de mettre fin à la discrimination envers les femmes au titre de la Loi sur les Indiens, en remplaçant bon nombre des règles d'inscription par une règle limitant l'inscription à la deuxième génération, règle qui entre donc en jeu après deux générations successives de mariage avec des non-Indiens, d'un sexe ou l'autre, ce qui veut dire que les petits-enfants perdent le statut d'Indiens. Si une personne indienne a des enfants avec une personne non indienne, les enfants obtiennent le statut mais en vertu du paragraphe 6(2), pas du paragraphe 6(1), ce qui veut dire que c'est un statut de nature différente. Si la personne du paragraphe 6(2) a des enfants avec une personne non indienne, ses petits-enfants perdent leur statut. Voilà comment s'applique la limite de deuxième génération.

Mme McIvor, qui est au cœur de la poursuite ayant entraîné l'adoption du projet de loi C-3, a perdu son statut. Elle est née en 1948, a épousé un non-Indien et, en vertu de la version d'avant 1985 de la Loi sur les Indiens, son mariage lui a fait perdre son statut. De même, son enfant n'a pas eu le statut d'Indien. Avec son fils, Jacob Grismer, elle a intenté une action en justice. Au procès, la juge de première instance a déclaré que le bénéfice de la loi dont il s'agissait dans leur cas était le droit de transmettre le statut d'Indien et l'identité culturelle correspondante aux générations futures. Le petit-fils de Mme McIvor ne pouvait bénéficier de cette transmission d'identité culturelle et de statut indien, ce qui signifie qu'elle faisait l'objet d'une discrimination par rapport à un frère hypothétique dont le statut aurait été transmis à la lignée masculine et dont le petit-fils ou la petite-fille aurait conservé le statut.

La juge de première instance a rendu un jugement de très vaste portée qui aurait rétabli le statut d'Indien des enfants et petits-enfants de toutes les femmes ayant perdu leur statut à cause de l'ancienne règle du mariage en dehors de la collectivité.

En appel, toutefois, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a restreint cette portée. Pour des raisons très techniques, la cour a invoqué une autre règle obscure de la Loi sur les Indiens, la règle dite « mère, grand-mère », en vertu de laquelle, si votre mère et votre grand-mère n'étaient pas des Indiennes, vous perdiez votre statut à l'âge de 21 ans. En vertu des amendements de 1985, a dit la cour, une personne qui est sujette à la règle mère, grand-mère bénéficie d'un statut rehaussé car, au lieu de perdre son statut à l'âge de 21 ans, elle obtient le plein statut indien au titre du paragraphe 6(1) du projet de loi C-31. On a donc cette restriction du jugement de 1951 à 1985, au lieu de remonter dans le temps.

Parliament has responded with Bill C-3, the Court of Appeal of British Columbia has given Parliament until January 2011 to pass Bill C-3, and that is why the bill has been before the house and is now before the Senate.

I have some comments to make about Bill C-3 that I would like to touch on, and they begin at page 5 of the English part of our brief, which I understand you have before you.

One of the first things I would like to touch on is that it is a very short bill, and the substantive part of it is under clause 2, which proposes the addition of new section 6(1)(c.1), and this would provide status. It is narrowly framed to address the specific family situation of Sharon McIvor and Jacob Grismer. One of the peculiar things about it is that in gain this new status, one would have to have a child oneself. In Jacob Grismer's situation, he would not gain section 6(1) status automatically unless he actually had a child, and this would be the first time in the legislative history of the Indian Act that a person's status is not dependent on the parents but is dependent on whether that person is a parent of a child.

We raise this, in footnote 5, as a concern because there can be discrimination in some of the band membership codes between section 6(1) status Indians and section 6(2) status Indians. Although they all have status with respect to their relationship with the federal government, the challenge is that some First Nations have membership codes that will exclude section 6(2) Indians. It would be important from our perspective, as a matter of law reform, that anyone who would be eligible to have his or her status moved up should be able to do that and not have it dependent on whether he or she has a child.

The second concern that we raise is with clause 9 of the act. That would remove the right of anyone to sue Canada for not having provided him or her with status as a result of the gender discrimination. There is a long history of sex discrimination that has been before Parliament. It was studied at length by several parliamentary committees, leading up to the Bill C-31 amendments in 1985. These issues have been well known for a long time. We are very concerned about the justice of this no liability provision.

The next issue we raise is the fact that the bill does not come with any additional resources to First Nations who may still be subject to Indian Act band lists, so they do not control their own membership lists under section 10 of the Indian Act. Their lists are still held by the department under section 11.

The government estimates that several thousand people may be newly entitled to register under the act, and there do not seem to be additional resources to support the First Nations with these additional new members.

Le législateur a répondu avec le projet de loi C-3 et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a donné au législateur jusqu'en janvier 2011 pour adopter le projet de loi C-3. C'est pourquoi ce texte est passé devant la Chambre des communes et se trouve maintenant devant le Sénat.

Je souhaite faire quelques remarques au sujet du projet de loi C-3, en commençant à la page 5 de la version anglaise de notre mémoire, que vous avez sous les yeux, si j'ai bien compris.

Ma première remarque est que c'est un texte de loi très court dont la partie opérante est l'article 2 proposant l'ajout d'un nouvel alinéa 6(1)c.1) conférant le statut. Il est formulé de manière très circonscrite pour répondre à la situation familiale particulière de Sharon McIvor et Jacob Grismer. L'un de ses aspects singuliers est que, pour acquérir ce nouveau statut, il faut soi-même avoir un enfant. En ce qui concerne Jacob Grismer, il n'acquerrait pas automatiquement le statut du paragraphe 6(1) s'il n'avait pas lui-même un enfant, et ce serait la première fois dans l'histoire législative de la Loi sur les Indiens que le statut d'une personne dépendrait non pas de son origine mais de sa filiation.

Nous indiquons à la note 5 de notre mémoire que c'est une préoccupation parce qu'il peut y avoir de la discrimination dans certains codes d'appartenance des bandes entre les Indiens inscrits du paragraphe 6(1) et les Indiens inscrits du paragraphe 6(2). Même si tous possèdent le statut dans le cadre de leurs relations avec le gouvernement fédéral, le problème est que certaines Premières nations ont des codes d'appartenance excluant les Indiens dont le statut émane du paragraphe 6(2). Il serait important, selon nous, du point de vue de la réforme du droit, que quiconque est admissible à voir son statut rehaussé puisse en bénéficier sans que cela dépende du fait qu'il a un enfant ou non.

Notre deuxième préoccupation concerne l'article 9 de la loi, qui supprimerait le droit de quiconque de poursuivre le gouvernement pour déni de statut par suite de discrimination sexuelle. La discrimination sexuelle a souvent été examinée par le Parlement. Plusieurs comités parlementaires ont étudié la question en profondeur, ce qui a débouché sur les amendements du projet de loi C-31 en 1985. Les problèmes causés par la discrimination sexuelle sont connus depuis longtemps. Cette disposition de déni de responsabilité nous préoccupe beaucoup du point de vue de la justice.

Un autre problème que nous soulevons concerne le fait que le projet de loi ne prévoit pas de ressources supplémentaires pour les Premières nations qui seront peut-être encore sujettes aux listes de bandes de la Loi sur les Indiens, c'est-à-dire ne contrôlant pas leur propre liste d'appartenance au titre de l'article 10 de la Loi sur les Indiens. Ces listes sont toujours tenues par le ministère au titre de l'article 11.

Selon les estimations du gouvernement, plusieurs milliers de personnes pourraient obtenir le droit de s'inscrire en vertu de la loi, mais il ne semble pas y avoir de ressources supplémentaires pour aider les Premières nations concernées à accueillir ces nouveaux membres.

The last point I want to focus on is the continuing discrimination in Bill C-3 because although it is titled “gender equality in Indian registration,” there will still be gender inequality. The bill will not completely eliminate gender discrimination in the Indian Act. We have a table set out on page 9 of our brief that we think illustrates this very well. It also illustrates the whole story of what has happened with these different amendments.

There are two columns. The left-hand column is what happened to Sharon McIvor and her son, Jacob Grismer; and the other side is her hypothetical brother. You can see that before 1985, she loses status upon marrying a non-Indian, whereas her hypothetical brother, who married a hypothetical non-Indian woman, would keep his status. I would note that in fact the woman would actually gain status as well under the pre-1985 Indian Act. Then Sharon McIvor’s son would have no status and her grandchild would have no status. To compare that with the son of the brother, he would have status and the grandchild would have status until age 21, and that would be as a result of the double-mother rule.

After 1985 and Bill C-31, Sharon McIvor was reinstated as a section 6(1)(c) status Indian, and her son received section 6(2) status. However, all of her grandchildren born before and after 1985 received no status. That is to be contrasted with her hypothetical brother. He had 6(1) status, his son had 6(1) status, and a grandchild born before 1985 received 6(1)(c) status but was subject to the double-mother rule. It was only the grandchild born after 1985 who would have 6(2) status.

Under Bill C-3, which is the last section of the table, one can see that there is still continuing discrimination with the grandchild generation born before 1985. After 1985, the second-generation cut-off rule continues to apply equally. However, for Sharon McIvor’s grandchildren born prior to 1985, they will only receive 6(2) status. The hypothetical brother’s grandchildren born prior to 1985 would actually receive 6(1)(c) status. They would have, in essence, the best status available under the act.

In our last recommendation, we propose a modest amendment to the act, a new section 6(1)(c.2), which would enable those grandchildren born after September 1951 and before April 1985 to have also 6(1)(c) status in the way that the hypothetical brother’s grandchildren would have.

Even though we make this modest proposal, the fact is that there would still be gender discrimination under the act for women, their children and their grandchildren pre-1951. We make note of that. The house committee tried to address that, but the amendments that the house committee suggested were not adopted by the house; they were ruled out of order by the Speaker. That remains an issue of concern as a matter of law reform, given that this is an opportunity to amend section 6.

Ma dernière remarque concerne la discrimination continue qui résultera du projet de loi C-3 car, même si le titre fait référence à « l’équité entre les sexes relativement à l’inscription au registre des Indiens », il y aura encore de l’inégalité sexuelle. Le projet de loi n’éliminera pas complètement l’inégalité sexuelle issue de la Loi sur les Indiens. Vous trouverez à la page 9 de notre mémoire un tableau illustrant très bien ce phénomène, ainsi que toute l’histoire de ces différentes modifications législatives.

Il y a là deux colonnes. Vous voyez à gauche ce qui est arrivé à Sharon McIvor et à son fils, Jacob Grismer, et, à droite, la situation de son frère hypothétique. Vous pouvez voir qu’elle a perdu son statut avant 1985 pour avoir épousé un non-Indien, alors que son frère hypothétique, s’il avait épousé une non-Indienne hypothétique, l’aurait conservé. Je précise d’ailleurs que la femme aurait également acquis ce statut en vertu de la Loi sur les Indiens d’avant 1985. Ensuite, le fils de Sharon McIvor n’aurait pas obtenu le statut, ni son petit-fils. Par contre, le fils du frère l’aurait obtenu, ainsi que son petit-fils jusqu’à l’âge de 21 ans, du fait de la règle mère, grand-mère.

Après 1985 et le projet de loi C-31, Sharon McIvor a recouvré son statut d’Indienne au titre de l’alinéa 6(1)c), et son fils l’a obtenu au titre du paragraphe 6(2). Toutefois, tous ses petits-enfants nés avant ou après 1985 n’ont pas obtenu le statut. Comparons cette situation à celle du frère hypothétique. Il avait le statut du paragraphe 6(1), son fils avait le statut du paragraphe 6(1), et un petit-fils né avant 1985 aurait obtenu le statut de l’alinéa and 6(1)c), mais aurait été assujéti à la règle mère, grand-mère. C’est seulement un petit-fils né après 1985 qui aurait obtenu le statut du paragraphe 6(2).

Avec le projet de loi C-3, et c’est la dernière tranche du tableau, on peut voir que la discrimination continuera pour la génération des petits-enfants nés avant 1985. Après 1985, la règle d’exclusion de deuxième génération continue de s’appliquer des deux côtés. Toutefois, les petits-enfants de Sharon McIvor nés avant 1985 ne bénéficieraient que du statut du paragraphe 6(2) alors que ceux du frère hypothétique nés avant 1985 bénéficieraient du statut de l’alinéa 6(1)c). Autrement dit, ils bénéficieraient du meilleur statut disponible au titre de la loi.

Dans notre dernière recommandation, nous proposons une modification modeste de la loi, c’est-à-dire l’adoption d’un nouvel alinéa 6(1)c.2) qui permettrait à ces petits- enfants nés après septembre 1951 mais avant 1985 de bénéficier aussi du statut de l’alinéa 6(1)c) de la même manière que les petits-enfants du frère hypothétique.

Cela dit, et malgré cette modeste proposition, le fait est que les femmes, leurs enfants et leurs petits-enfants nés avant 1951 feraient encore l’objet de discrimination sexuelle. C’est un facteur à noter. Le comité de la Chambre des communes a tenté d’y remédier mais les amendements qu’il a proposés n’ont pas été adoptés par la Chambre, le Président les jugeant irrecevables. Cela reste une préoccupation, du point de vue de la réforme du droit, étant donné que ce projet de loi pourrait être l’occasion de modifier l’article 6.

The Chair: Now we will hear from Larry Chartrand, Associate Professor at University of Ottawa's Faculty of Law.

Larry Chartrand, Associate Professor, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa, as an individual: Thank you very much. I would first like to acknowledge the fact that we are on the unsundered sovereign territory of the Algonquin Nation. I would also like to take a minute or two to comment on the CBA's recommendations, also identified in my presentation, which would require some amendment.

My paper is called "No Foot, Wrong Foot, Small Foot." I say that for a couple of reasons. "No Foot" stands for the fact that we have to continue to acknowledge that this country has no legitimate legal right to control the identity of the indigenous peoples of this territory and that it is a violation of fundamental human rights. We know that because the United Nations General Assembly adopted the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Under Article 33, they "have a right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions."

Moreover, Article 9 requires states to recognize the following: "Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned." I emphasize the fact that that provision also says, "No discrimination of any kind may arise from the exercise of such a right."

We know that domestic court cases, Canadian Human Rights Tribunal cases and United Nations cases are going forward as we speak to challenge the validity of the Indian Act and these colonial provisions.

Canada needs to respond with integrity. Perhaps the round table process announced by the minister will achieve this, since it is intended to address the larger issues. In fact, I would argue that it has to. After all, Canada has endorsed the United Nations declaration and, in particular, the principles of good faith, partnership and mutual respect.

The round table process is consistent with those principles. However, it is not consistent with the principles of good faith to adopt Bill C-3 as it is currently drafted, knowing that it does not go far enough to eliminate gender inequality and does not completely meet the needs of Indian women. The list of organizations that object to Bill C-3's passage as it is currently drafted is staggering. I just have a short list in the written presentation here. However, of course, that was before the government mentioned that the round table process was dependent on the passage of Bill C-3, almost like a ransom: If you do not pass Bill C-3, we will not provide the round table process. I wonder how much good faith that entails.

The "Wrong Foot" argument is based on the fact that the legislation, as it is presently drafted, is completing the job of the Court of Appeal. It is the government finishing the court's work. It is the judicial remedy of the Court of Appeal in statutory form. There was an obligation to consult Aboriginal peoples concerned

La présidente : Je donne la parole à Larry Chartrand, professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Larry Chartrand, professeur agrégé, faculté de droit, Section de la common law, Université d'Ottawa, à titre personnel : Merci beaucoup. Je tiens d'abord à rappeler que nous nous trouvons actuellement sur le territoire souverain non cédé de la nation des Algonquins. Permettez-moi de consacrer quelques minutes aux recommandations de l'ABC, que je mentionne dans mon mémoire et qui exigeraient certaines modifications.

J'ai intitulé mon mémoire « No Foot, Wrong Foot, Small Foot », pour plusieurs raisons. « No foot », c'est-à-dire « sans justification », parce que nous devons continuer à reconnaître que ce pays n'a aucun droit légal légitime de contrôler l'identité des peuples autochtones de ce territoire, ce qui représente une transgression de leurs droits humains fondamentaux. Nous le savons parce que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté sa Déclaration des droits des peuples autochtones, dont l'article 33 dispose que « les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions ».

En outre, l'article 9 exige que les États reconnaissent que « les autochtones, peuples ou individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée ». Je souligne la phrase suivante de cette disposition : « Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit ».

Nous savons qu'il y a au moment même où nous nous parlons des actions en cours devant les tribunaux canadiens, devant le Tribunal canadien des droits de la personne et devant les Nations Unies pour contester la validité de la Loi sur les Indiens et de ses dispositions coloniales.

Le Canada se doit de répondre avec intégrité. C'est peut-être ce que permettra le processus des tables rondes annoncé par le ministre, puisqu'il est destiné à aborder des questions de portée globale. En fait, j'estime que c'est indispensable. Après tout, le Canada a endossé la déclaration des Nations Unies, notamment ses principes de bonne foi, de partenariat et de respect mutuel.

Le processus des tables rondes est conforme à ces principes. Par contre, adopter le projet de loi C-3 sous sa forme actuelle n'est pas conforme à ces principes étant donné qu'il ne va pas assez loin pour éliminer la discrimination sexuelle et ne répond pas complètement au besoin des femmes indiennes. La liste des organisations qui s'opposent au projet de loi C-3 sous sa forme actuelle est incroyable. Je n'en mentionne qu'un petit nombre dans mon mémoire mais, bien sûr, celui-ci avait été rédigé avant que le gouvernement annonce que le processus des tables rondes dépendrait de l'adoption du projet de loi C-3, ce qui était presque un chantage : si vous ne l'adoptez pas, il n'y aura pas de tables rondes. Est-ce là un acte de bonne foi?

« Wrong foot », c'est-à-dire « pour une mauvaise raison », parce que le projet de loi, sous sa forme actuelle, achève le travail de la cour d'appel. C'est le gouvernement qui finit le travail de la cour. C'est la solution judiciaire de la cour d'appel sous forme législative. Le gouvernement était tenu de consulter les peuples

when addressing the response needed by the Court of Appeal decision and to draft legislation that seriously reflected the views of Aboriginal peoples, especially when those views included opportunities to eliminate gender inequality. Instead, it drafts legislation in advance of an engagement process and asks for input after the fact. Canada could have taken a leadership role here and it failed to do so. It could have demonstrated what it meant to be a partner with Aboriginal peoples instead of a dictator.

It is interesting to note that in Canada's Statement of Support on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, issued by the government on November 12, it specifically highlights Bill C-3, the gender equity in Indian registration act, as an example of Canada showing "strong leadership by protecting the rights of Aboriginal people in Canada."

If this narrow response to the Sharon McIvor litigation of 20-some years is an example of "strong leadership by protecting the rights of Aboriginal people," then I fear for the future.

How is the honour of the Crown maintained when Canada holds this initiative out as an example to behold? The short title of the legislation sounds as though Canada is telling the world that it is actually doing something significant about gender inequality in the act, which is untrue and misleading. What the statement does not say is that it took an individual Indian woman 20-some years of fighting the Canadian government tooth and nail to get the little redress for which she has asked, which is simply to be treated equally with men. The chosen response is legislation so narrowly focused that it fails to alleviate the gender inequality that affects new registrants, including the son, or hypothetical sons, of Sharon McIvor. The statement neglected to include this information.

When an amendment was made to address the continuing gender inequality before the house committee, the Speaker of the house declared it to be beyond the scope of the legislation. Canada, of course, did not mention that fact in its statement, nor did it mention the fact that Sharon McIvor is going before the United Nations to take her case to that level.

I wonder whether the government is acting in good faith when it holds out an act such as this and says that it is a model to show that Canada is responding to equity concerns of Aboriginal women.

It might not be feasible to drop this legislation and redraft legislation that would completely eliminate the gender discrimination, or ask the Court of Appeal for an extension and then come back and really take the initiative and be a leader in terms of correcting the injustice of gender inequality.

The Court of Appeal may not be prepared to grant another extension. From what the minister says, it sounds as though the court is starting to get a little frustrated.

autochtones concernés avant d'agir en réponse à l'arrêt de la cour d'appel, et de proposer un projet de loi reflétant sérieusement l'opinion des peuples autochtones, d'autant plus que cela lui donnait la possibilité d'éliminer l'inégalité sexuelle. Au lieu de cela, il a formulé son projet de loi avant le processus de participation en sollicitant une contribution après coup. Alors qu'il avait l'occasion de faire preuve de leadership, il n'a pas su la saisir. Il aurait pu démontrer ce qu'est un vrai partenariat avec les peuples autochtones, au lieu d'agir en dictateur.

Il vaut la peine de souligner que l'Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, du 12 novembre, mentionne tout particulièrement le projet de loi C-3, Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, comme « preuve d'un grand leadership en prenant des mesures pour protéger les droits des Autochtones du Canada ».

Si cette réponse limitée à la poursuite intentée par Sharon McIvor il y a 20 ans est un exemple de « grand leadership... pour protéger les droits des Autochtones », on peut craindre pour l'avenir.

Comment l'honneur de la Couronne est-il respecté quand le Canada présente cette initiative comme un exemple à suivre? Le titre abrégé du projet de loi donne l'impression que le Canada déclare au monde entier qu'il prend une mesure vraiment importante sur l'inégalité sexuelle inhérente à la Loi sur les Indiens, ce qui est faux et trompeur. Ce qu'il ne dit pas dans son Énoncé, c'est qu'il a fallu qu'une Indienne se batte seule bec et ongles pendant 20 ans contre le gouvernement pour obtenir le petit recours qu'elle réclamait, c'est-à-dire être simplement traitée sur un pied d'égalité avec les hommes. La réponse choisie est un texte de loi de portée tellement restreinte qu'il n'atténue aucunement l'inégalité sexuelle subie par les nouveaux inscrits, dont le fils, ou les fils hypothétiques, de Sharon McIvor. Il n'y a rien à ce sujet dans l'Énoncé.

Quand un amendement a été proposé au comité de la Chambre des communes pour éliminer l'inégalité sexuelle restante, le président de la Chambre a déclaré qu'il allait au-delà de la portée du projet de loi. Évidemment, le Canada n'a pas mentionné ce fait dans son Énoncé, ni le fait que Sharon McIvor va porter sa cause devant les Nations Unies.

Je me demande si le gouvernement agissait de bonne foi quand il déclarait que ce projet de loi est un modèle de solution aux problèmes d'inégalité que connaissent les femmes autochtones.

Il n'est peut-être plus possible d'abandonner ce projet de loi ou de le reformuler pour éliminer complètement la discrimination sexuelle, ou de demander une prolongation de délai à la cour d'appel pour faire vraiment preuve d'initiative et de leadership afin de corriger l'injustice de l'inégalité sexuelle.

La cour d'appel n'est peut-être pas prête à accorder une nouvelle prolongation. Si l'on en croit le ministre, il semble qu'elle commence à être excédée.

If that is the case, it may be appropriate not to delay passage of the act any further, because some people's interests will be delayed if we do that. However, if the act does go further, we need to address some of the discrimination that currently still exists. This can be done in a couple of simple amendments.

The one amendment by the Canadian Bar Association proposed a new section 6(1)(c.2) would correct the residual upon residual gender discrimination that is in the act.

I suggest that we just deem the section 6(2) Indians — the children who are born — as section 6(1) Indians, but basically the Canadian Bar Association is saying the same thing.

I also agree that there is no reason for the requirement that a child must be born of a person entitled under proposed new section 6(1)(c.1). The discriminatory harm attaches to the person who cannot pass on the status to their children whether they have children or not. That person is still being treated differently than, say, a brother who has their status through their paternal line and can pass on their status whether they have children or not.

The difference does not depend on having the child. The difference depends on the right to pass on the status, not the actual fact of passing on the status to a child. It is the right that is the issue here.

That is all I wanted to say. Thank you very much for listening.

The Chair: My pleasure. Madam, would you care to say something?

Charlene Desrochers, as an individual: I just wanted to say good evening, and thank you for giving me this opportunity to appear before your committee on this very important issue affecting all Aboriginal women. I would like to acknowledge the Algonquin Nation, whose unsundered territory we are on today.

I am Charlene Desrochers, a former student of Professor Larry Chartrand. I had the pleasure of taking many of his courses in law school. I will not take up much of your time, and I will not repeat the legal considerations that have been put forward by Professor Chartrand and the Canadian Bar Association, except to say that Sharon McIvor's recommendations for amending section 6 of the Indian Act is the correct approach to take on the issue of gender inequality in the Indian Act.

For instance, all section 6(1)(b) to (f) and section 6(2) Indians should be made section 6(1)(a) Indians. That is the only way to correct the gender inequality in section 6 of the Indian Act. Anything short of this is discriminatory and violates section 15 of the Charter of Rights and Freedoms, as well as all the principles in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Si tel est le cas, il n'est peut-être pas souhaitable de retarder l'adoption du projet de loi, puisque cela risquerait de nuire aux intérêts de certaines personnes. Toutefois, si le projet de loi est adopté, il faudra quand même s'attaquer au problème de discrimination qui continuera d'exister. Cela pourrait se faire au moyen de quelques amendements simples.

L'amendement proposé par l'Association du Barreau canadien pour ajouter un nouvel alinéa 6(1)c.2) réglerait le problème résiduel secondaire de discrimination sexuelle de la loi.

Ma proposition est que l'on déclare simplement que les Indiens du paragraphe 6(2) — les enfants nés — sont considérés comme des Indiens du paragraphe 6(1), mais l'Association du Barreau canadien dit foncièrement la même chose.

Je conviens aussi qu'il n'y a aucune raison d'exiger qu'un enfant soit né d'une personne possédant le statut, en vertu du nouvel alinéa 6(1)c.1). Le préjudice discriminatoire touche la personne qui ne peut pas transférer son statut à ses enfants, que ceux-ci aient eux-mêmes des enfants ou non. Cette personne continue d'être traitée différemment d'un frère, disons, qui détient son statut de sa lignée paternelle et peut le transférer, qu'il ait des enfants ou non.

La différence ne dépend pas de l'existence de l'enfant. Elle dépend du droit de transférer le statut, pas du fait réel de transférer le statut à un enfant. C'est le droit qui est en jeu ici.

C'est tout ce que je voulais dire. Merci beaucoup de votre attention.

La présidente : Je vous en prie. Voulez-vous prendre la parole, madame?

Charlene Desrochers, à titre personnel : Je veux simplement dire bonsoir et vous remercier de me donner l'occasion de comparaître devant votre comité au sujet de cette question très importante pour toutes les femmes autochtones. Je tiens à souligner que nous sommes aujourd'hui sur le territoire non cédé de la nation des Algonquins.

Je m'appelle Charlene Desrochers et je suis une ancienne étudiante du professeur Larry Chartrand. J'ai eu le plaisir de suivre beaucoup de ses cours à la faculté de droit. Je ne prendrai pas beaucoup de votre temps et ne répéterai pas les arguments juridiques exposés par le professeur Chartrand et par l'Association du Barreau canadien, si ce n'est pour dire que les recommandations de Sharon McIvor pour modifier l'article 6 de la Loi sur les Indiens sont la bonne méthode pour régler cette question d'inégalité sexuelle issue de la Loi sur les Indiens.

Par exemple, tous les Indiens au titre des alinéas 6(1)b) à f) devraient être considérés comme des Indiens au titre du paragraphe 6(2). C'est la seule manière de corriger l'inégalité sexuelle inhérente à l'article 6 de la Loi sur les Indiens. Faire moins serait discriminatoire et constituerait une infraction à l'article 15 de la Charte des droits et libertés ainsi qu'aux principes énoncés dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, des Nations Unies.

I would like to put on the record that the Conservative government has not consulted Aboriginal women at the grassroots level on the proposed amendments in Bill C-3 and has not met the legal duty to consult on this issue as set out in the case law and at international law, especially the declaration.

In fact, in the spring, the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development heard from numerous organizations on Bill C-3 but only heard from two individual Aboriginal women on the issue, one of them being Sharon McIvor. Her presentation reflected a true collective view on this issue. She is a true leader who advocates for the interests of all women, not just 45,000 women. Forty five thousand women being reinstated is not better than nothing, especially when your children are being excluded, such as mine are.

Can you imagine, Bill C-3 is about correcting gender inequality in the Indian Act, and the House of Commons committee only heard from two women; we have one million Aboriginal people in Canada, and two women were heard from.

It should also be noted that the federal government must stop off-loading its duty to consult Aboriginal people on to Aboriginal organizations who, in turn, do not consult the people at the grassroots level due to inadequate funding provided by the federal government.

As you are well aware, representation of issues affecting Aboriginal people is an area of controversy among Aboriginal people at the grassroots level. It is time for this Senate, respectfully, and everyone else out there, to acknowledge this fact. There are hundreds of thousands of Aboriginal people who say that these Aboriginal organizations do not represent our views, and it is time for change. First Nations people have a right to speak under section 2 of the Charter, and they have not had that right to speak about Bill C-3.

Aboriginal organizations are not governments, and in no way reflect customary laws or traditional governments of the people. They are corporate entities with a board of directors, and they have no right to speak on our behalf without asking us. We, the people on the ground, also have a right to participate in the decision-making process.

Sooner or later one of these organizations will be called to task on the legal duty to consult. When this happens, that is when you will see that the federal government will have no choice but to change its relationship with the way it relates to Aboriginal people on all issues.

On October 26, 2010, three motions were passed in the house, which restored Bill C-3 to its original format, as introduced in March 2010. According to these minutes of proceedings, various Aboriginal organizations changed their minds and accepted the government's final offer. In that debate, it following is noted:

Je tiens à préciser que le gouvernement conservateur n'a pas consulté les femmes autochtones sur ses propositions de modification du projet de loi C-3 et n'a donc pas respecté son devoir légal de les consulter, entériné par la jurisprudence et par le droit international, notamment la Déclaration.

En fait, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, de la Chambre des communes, a entendu de nombreuses organisations au sujet du projet de loi C-3, mais seulement deux femmes autochtones, dont Sharon McIvor. Le témoignage de cette dernière reflétait une véritable position collective sur cette question. Mme McIvor est un vrai leader qui défend les intérêts de toutes les femmes, pas seulement de 45 000 d'entre elles. Rétablir le statut de 45 000 femmes est sans doute mieux que rien, surtout lorsque leurs enfants sont exclus, comme les miens.

Essayez d'imaginer ceci : voici un projet de loi visant à corriger l'inégalité sexuelle issue de la Loi sur les Indiens, et le comité de la Chambre des communes ne convoque que deux femmes à ce sujet! Il y a un million d'Autochtones au Canada et le comité n'entend que deux femmes!

Il convient aussi de souligner que le gouvernement fédéral devrait cesser de se débarrasser de son devoir de consulter les Autochtones en le transférant aux organisations autochtones, car celles-ci ne peuvent pas consulter la population de base à cause de leur financement inadéquat par le gouvernement fédéral.

Comme vous le savez très bien, la prise en compte des préoccupations des Autochtones est une question controversée parmi ces derniers. Il est temps que le Sénat, ceci dit respectueusement, et toutes les autres parties concernées l'admettent. Il y a des centaines de milliers d'Autochtones qui affirment que ces organisations autochtones ne les représentent pas correctement, et il est temps que cela change. Les membres des Premières nations ont le droit de parler en vertu de l'article 2 de la Charte mais ils n'ont pas eu le droit de parler du projet de loi C-3.

Les organisations autochtones ne sont pas des gouvernements et ne sauraient refléter les lois coutumières ou les gouvernements traditionnels de la population autochtone. Ce sont des entités corporatives avec des conseils d'administration qui n'ont aucunement le droit de s'exprimer en notre nom sans nous demander notre avis. Nous, membres de la population autochtone, avons aussi le droit de participer au processus de décision.

Tôt ou tard, l'une de ces organisations sera mise sur la sellette au sujet du devoir légal de consulter. C'est alors que vous constaterez que le gouvernement fédéral n'a d'autre choix que de modifier la manière dont il gère sa relation avec la population autochtone, sur toutes ses préoccupations.

Le 26 octobre 2010, la Chambre des communes a adopté trois motions rétablissant le projet de loi C-3 sous sa forme originelle de mars 2010. Selon le procès-verbal des débats, diverses organisations autochtones avaient changé d'avis et accepté l'offre finale du gouvernement. Durant le débat, on a déclaré ceci :

They decided that it would be better to accept the federal government's offer, so they asked us to apply a "bird in the hand is worth two in the bush" philosophy.

The debate does not refer to what this offer was and does not state who those Aboriginal organizations were.

What is this offer, and who were the organizations that supported Bill C-3 in the summer? I still do not know the answer to that question. I searched the Internet and could not find anything notifying people about an engagement process that took place over the summer with Indian and Northern Affairs Canada, INAC. What is this engagement process? Who and exactly how many people participated in the engagement process? Was it the organizations? If they did, how did they make the decision to support Bill C-3? I searched high and low for information and was not successful in finding anything. Clearly there was no consultation process on Bill C-3 by anyone, so this pre-engagement process does not satisfy the duty to consult in any shape or form.

The people have a right to know what took place this summer, as this bill directly affects all Aboriginal women, including myself and my children. My children are excluded in Bill C-3. My grandparents are both 100 per cent Cree. I am not in any way endorsing blood quantum, but I want to make the point that my grandparents are full Cree. My grandmother lost her status when she married my grandfather. My grandfather was omitted from the register because he was in World War I — for which he has not received his rightful compensation, but that is another issue altogether. However, he was omitted from the register.

My grandmother lost her status when she married my grandfather, so my mother was never a status Indian until Bill C-31 came into effect. Right now, as of this date — both of my grandparents are dead — my grandmother is a section 6(1)(c) Indian. My grandfather is a section 6(1)(d) Indian, both of them being full-blooded Cree. My mom is a section 6(1)(f) Indian. Again, she is full-blooded Cree, as well; I am a section 6(2) Indian, and my children are non-status Indians.

My grandparents, my mother and I should be section 6(1)(a) Indians, like all the other section 6(1)(a) Indians. My grandmother and my mother were reinstated under Bill C-31 in 1985, and I did not get status until the year 2000, even though I applied in 1985. I had a long 15-year struggle trying to prove that my grandfather was Indian. After 15 years, my cousin ended up finding a church record in Northern Ontario, where the priest happened to say that he was Indian, and INAC accepted that. All you had to do was take a look at my grandfather, and you would know that he was Indian.

Ils en sont venus à la conclusion qu'il serait préférable d'accepter les propositions actuelles du gouvernement et ils nous demandent maintenant d'appliquer la maxime « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ».

On ne trouve cependant dans le procès-verbal aucune indication du contenu de cette offre, ni des organisations autochtones l'ayant acceptée.

Quelle était cette offre, et qui étaient les organisations qui ont appuyé le projet de loi C-3 cet été-là? Je ne connais toujours pas la réponse à ces questions. J'ai fait des recherches sur Internet mais n'ai trouvé aucun avis informant la population sur un processus de participation qui s'est tenu durant l'été avec Affaires indiennes et du Nord Canada. Quel était ce processus de participation? Combien de personnes y ont participé? Qui étaient-elles? Comment ont-elles pris la décision d'appuyer le projet de loi? J'ai cherché partout pour trouver cette information, sans succès. Il est clair qu'il n'y a eu aucun processus de consultation sur le projet de loi C-3, et que ce processus de pré-consultation ne répondait absolument pas au devoir de consulter.

Les gens ont le droit de savoir ce qui s'est passé cet été-là, étant donné que le projet de loi touchera directement toutes les femmes autochtones, comme moi et mes enfants. Les enfants sont exclus par le projet de loi C-3. Mes grands-parents sont des Cris à 100 p. 100. Je n'approuve absolument pas le principe de quotité de sang indien mais je tiens à dire que mes grands-parents sont des Cris à 100 p. 100. Ma grand-mère a perdu son statut quand elle a épousé mon grand-père. Mon grand-père a été omis du registre parce qu'il faisait la Première guerre mondiale — pour laquelle il n'a pas reçu la compensation à laquelle il avait droit, mais c'est une autre question. Quoi qu'il en soit, il n'a pas été inscrit sur le registre.

Ma grand-mère a perdu son statut quand elle a épousé mon grand-père, ce qui fait que ma mère n'a jamais été une indienne inscrite avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-31. À l'heure actuelle — mes deux grands parents sont décédés —, ma grand-mère est une Indienne au titre de l'alinéa 6(1)c). Mon grand-père est un Indien au titre de l'alinéa 6(1)d), tous les deux étant des Cris à part entière. Ma mère est une Indienne au titre de l'alinéa 6(1)f). Elle aussi est une Crie à part entière. En ce qui me concerne, je suis une Indienne au titre du paragraphe 6(2), et mes enfants sont des Indiens non inscrits.

Mes grands-parents, ma mère et moi-même devrions être des Indiens au titre de l'alinéa 6(1)a) comme tous les autres Indiens relevant de l'alinéa 6(1)a). Ma grand-mère et ma mère ont recouvré leur statut en 1985 grâce au projet de loi C-31 mais, en ce qui me concerne, je n'ai pas obtenu ce statut avant 2000, même si j'en avais fait la demande en 1985. J'ai dû mener une longue lutte de 15 ans pour essayer de prouver que mon grand-père était un Indien. Au bout de 15 ans, mon cousin a fini par trouver un document dans une église du Nord de l'Ontario dont il se trouve que le prêtre avait dit qu'il était Indien, ce qu'AINC a accepté. Croyez-moi, si vous vous étiez trouvés devant mon grand-père, vous auriez su qu'il était Indien.

If you look at Bill C-3, the same thing will happen again. INAC will apply a strict interpretation to Bill C-3, and they will delay giving people status under Bill C-3, just as they did to me and my 50 other cousins who were all entitled under Bill C-31.

It has also come to my attention that there was a potential proposed amendment other than what is in Bill C-3, and this is by leaving a legislative void in section 6 of the Indian Act, basically meaning that no one would receive Indian status ever again. Why was the public not informed about this potential amendment? I just heard about it on October 26, not that it matters now because we have been shown Bill C-3. However, why was that proposed amendment — or threat, shall I say — not studied under the public eye of accountability and transparency?

I will deviate a little. Another issue of concern is the round-table process. The federal government has advised that funding for the round-table process would not be forthcoming until Bill C-3 is passed. Why is that? If the Aboriginal organizations do not agree to Bill C-3, will they not get funding? This is akin to Pavlov's classical conditioning, where you ring the bell or show the steak and the dog salivates. Is that what Aboriginal people have been brought to? Where is the good faith in this, in withholding the funding on a round-table process?

Indians status and citizenship have nothing to do with each other and should be kept as separate issues. Status is all about the provision of services by INAC, and citizenship deals with belonging to a community. The round-table process on citizenship can still go ahead even if Bill C-3 is not passed.

The federal government is using the money for the round-table process as a means to entice the Aboriginal organizations into compliance. We all know those Aboriginal organizations are dependent on the federal government for funding, and that any time they disagree with the federal government on any policy or legislation, they are threatened with funding cuts.

A prime example of this is when the First Nations governance act was introduced in 2003, I believe. We all know that the federal government slashed the Assembly of First Nations' funding in half, and they have never recovered that funding.

A round-table process is not the way to go. Furthermore, what is the mandate of the round table? There is no set mandate; there are no terms of reference. Basically, the federal government is saying that it is up to the First Nations to decide.

We all know that the people will not agree on a single citizenship code because we are all different peoples; we all have different cultures, values and customs. A round-table process is a one-size-fits-all approach that violates the principles of the Harvard project, especially the cultural match.

Avec le projet de loi C-3, la même chose va se reproduire. AINC va en interpréter les dispositions à la lettre et va faire traîner l'octroi du statut à ce titre, tout comme il l'a fait dans mon cas et dans celui de mes 50 cousins qui étaient tous admissibles au titre du projet de loi C-31.

J'ai cru comprendre également qu'on avait proposé un amendement éventuel au projet de loi C-3, et qu'il aurait créé un vide législatif à l'article 6 de la Loi sur les Indiens, ce qui aurait essentiellement signifié que personne n'aurait plus jamais reçu le statut d'Indien. Pourquoi le public n'a-t-il pas été informé de cet amendement éventuel? Je n'en ai entendu parler que le 26 octobre. Certes, cela n'a plus d'importance aujourd'hui, parce qu'on nous a montré le projet de loi C-3, mais pourquoi ce projet d'amendement — ou cette menace, devrais je dire — n'a pas été divulgué au public, dans un esprit de redevabilité et de transparence?

Permettez-moi de m'écarter un peu du sujet. Je suis en effet préoccupée aussi par le processus des tables rondes. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'aucun financement ne sera fourni pour les tables rondes tant que le projet de loi C-3 n'aura pas été adopté. Pourquoi cela? Si les organisations autochtones n'approuvent pas le projet de loi, elles n'obtiendront pas de fonds? C'est du pur conditionnement pavlovien, où le chien se met à saliver dès qu'on sonne une cloche et qu'on lui montre un bout de viande. Est-ce à cela que les Autochtones sont maintenant réduits? Où est la bonne foi dans tout cela, dans cette décision de retenir les fonds du processus des tables rondes?

Le statut d'Indien et la citoyenneté sont deux questions totalement séparées qui devraient rester séparées. Le statut concerne uniquement la prestation de services par AINC, alors que la citoyenneté concerne l'appartenance à une collectivité. Le processus des tables rondes sur la citoyenneté peut fort bien s'engager même si le projet de loi C-3 n'est pas adopté.

Le gouvernement fédéral se sert de l'argent des tables rondes pour essayer d'amener les organisations autochtones à se conformer. Nous savons tous que ces organisations dépendent du gouvernement fédéral pour leur financement et qu'elles sont menacées de coupures budgétaires chaque fois qu'elles contestent une politique ou une législation du gouvernement fédéral.

Exemple classique, le dépôt du projet de loi sur la gouvernance des Premières nations, en 2003 je crois. Nous savons tous que le gouvernement fédéral a sabré de moitié les fonds de l'Assemblée des Premières nations et que celle-ci n'a jamais récupéré cette perte.

Le processus des tables rondes n'est pas la bonne solution. De toute façon, quel serait son mandat? Il n'y en a pas. Le gouvernement fédéral s'est contenté de dire que les Premières nations le fixeraient elles-mêmes.

Nous savons tous que les gens n'accepteront pas un code unique de la citoyenneté parce que nous sommes tous des peuples différents, avec des cultures, des valeurs et des coutumes différentes. Un processus de tables rondes, c'est une cote mal taillée portant atteinte aux principes du projet Harvard, notamment le respect culturel.

The federal government is using the round-table process as a means to get the organizations to buy into Bill C-3. It is a ploy. They want to show the UN that they are letting the people decide the issue of citizenship, when, in fact, they are doing the opposite. They are putting off the issue of dealing with gender inequality in the Indian Act by throwing round-table money at us. This is unethical and morally wrong.

First Nations have the right to self-determination and the right to determine citizenship. Aboriginal people also have the right to participate in their communities with their people. Assist them, instead. Let the First Nations discuss citizenship on their own, in consultation with their communities, as they see fit.

The Sandra Lovelace decision from the UN told Canada this in 1980. Let us not make another Aboriginal woman spend the next 20 years of her life taking the federal government to court, such as Sandra Lovelace and Sharon McIvor.

My recommendations are to amend section 6(1)(a) to include all section 6(1)(b) to (f) and section 6(2) Indians, and assist the First Nations in developing a citizenship process that meets the needs of their communities.

The Chair: Can you send your paper to the clerk so that we have the right sections exactly the way that you want them?

Ms. Desrochers: Sure.

Senator Baker: I will put all of my questions because I can see that we are on a timeline.

First, I would like to congratulate the witnesses for their excellent presentations, each one of them. I make note of the fact that I noticed just last week, in a judgment of the Superior Court of Ontario, a reference to Professor Chartrand and some work that he had done in a publication. I also believe that Mr. Devlin was one of the litigators in the *McIvor v. Canada* case, is that correct?

Mr. Devlin: I represented one of the intervening parties.

Senator Baker: Our major problem with this legislation is with the decision of the Court of Appeal and with the decision of the Speaker of the House of Commons. The bill addresses only the Court of Appeal's decision in a very narrow way.

I do not know if the clerk of the committee has advised the chair of this committee yet whether we can deviate in this Senate committee from a decision of the Speaker of the House of Commons on procedure. It is an interesting procedural question. I was once the law clerk of a provincial legislature — that was 40 years ago, but I know we could not deviate at that time.

My question relates to the Court of Appeal decision. The trial judge is reported in 70 pages of judgment in this case, which appears to be a thorough analysis. In effect, what the trial judge of the Superior Court of British Columbia did is do exactly what

Le gouvernement fédéral se sert du processus des tables rondes pour amener les organisations à accepter le projet de loi C-3. C'est un piège. Il veut montrer à l'ONU qu'il laisse les gens décider de la question de citoyenneté alors qu'il fait en réalité tout le contraire. Il repousse la résolution du problème de l'inégalité sexuelle issue de la Loi sur les Indiens en jetant de l'argent pour des tables rondes. C'est contraire à l'éthique et immoral.

Les Premières nations ont droit à l'autodétermination et le droit de déterminer leur citoyenneté. Les Autochtones ont le droit de participer à la vie de leurs communautés. Aidez-les, plutôt. Laissez les Premières nations discuter de citoyenneté elles-mêmes, en consultant leurs communautés comme elles l'entendent.

C'est ce que l'ONU a dit au Canada en 1980 dans la décision Sandra Lovelace. N'obligeons pas une autre femme autochtone à passer encore 20 ans de sa vie devant les tribunaux à lutter contre le gouvernement fédéral, comme Sandra Lovelace et Sharon McIvor.

Je recommande de modifier l'alinéa 6(1)a) pour y inclure tous les Indiens des alinéas 6(1)b) à (f) et du paragraphe 6(2), et d'aider les Premières nations à formuler un processus de citoyenneté répondant aux besoins de leurs collectivités respectives.

La présidente : Pourriez-vous envoyer votre mémoire au greffier du comité afin que nous ayons votre texte exactement sous la forme voulue?

Mme Desrochers : Certainement.

Le sénateur Baker : Je vais poser toutes mes questions en rafale parce que je vois qu'il reste peu de temps.

Je tiens d'abord à féliciter les témoins de leurs excellents exposés. Je souligne que j'ai noté la semaine dernière, dans un arrêt de la Cour supérieure de l'Ontario, une référence au professeur Chartrand pour l'une de ses publications. Je pense également que M. Devlin était l'un des avocats dans l'affaire *McIvor v. Canada*, n'est-ce pas?

M. Devlin : Je représentais l'un des intervenants.

Le sénateur Baker : Le principal problème que nous pose ce projet de loi vient de la décision de la cour d'appel et de la décision du président de la Chambre des communes. Le projet de loi ne porte que sur la décision de la cour d'appel, d'une manière très restreinte.

Je ne sais pas si le greffier du comité a déjà indiqué à la présidente si le comité sénatorial a le droit de s'écarter d'une décision de procédure du président de la Chambre des communes. C'est une question de procédure intéressante. J'ai été autrefois stagiaire en droit dans une assemblée législative provinciale — il y a 40 ans — et je sais qu'un tel écart n'aurait pas été possible à l'époque.

Ma question porte sur l'arrêt de la cour d'appel. Le juge de première instance avait produit un jugement long de 70 pages qui semblait refléter une analyse exhaustive du problème. Au fond, ce que le juge de première instance de la Cour supérieure de la

Professor Chartrand and the other witnesses have said here today — and you as well, Mr. Devlin — in that judgment.

However, the Court of Appeal struck it down. After reading the decision, I still cannot figure out why. Half of it, I suppose, was because of standing in a Charter argument, in that you cannot put forward someone else's Charter violation and look for a judgment before the court. That appeared to be half the judgment.

The other half was that the matter was not addressed in the evidence at trial. I do not completely understand that after looking at the decision of the trial judge. I would like for each of you, if you wish, to comment on why the Court of Appeal was so restrictive in their judgment.

The second question has to do with liability under this act. Under this act, you are not allowed — well, you can try to do it, but the government will not be held liable for any compensation or any form of monetary compensation from a judgment that pertains to the subject matter of this bill. My question to you on that particular matter relates to why that is there. I know it is not new to legislation, but in this particular case, the next clause that comes after it is the last clause of the bill, which dates the decision on the bill back to April of last year.

A final comment, Mr. Devlin, for you to comment on, is that in Ontario, we have the Martin report on how Crown attorneys are supposed to conduct themselves as ministers of justice. Crown attorneys in criminal courts go out of their way not to be told, "Your desire cannot be to win a case. That is not why you are there. You are there primarily as an officer of the court to ensure that all the evidence is presented." It appears to me as if there is an overly adversarial approach taken by the attorney general in addressing matters such as we are talking about here today.

Those are my two main questions to Mr. Devlin and my request for a comment on my observation at the end.

The Chair: Senator Andreychuk, I suggest you ask your questions so that the panel can respond to all of them.

Senator Andreychuk: I understand the decision. Senator Baker and I could continue this on some legal points, as we usually do. Mr. Chartrand and Ms. Desrochers, the court narrowed it down to one specific issue. The government is saying that there are many more issues. However, I understand both of you to be saying that the Aboriginal leadership is not the correct group to be negotiating with the government. I understand that you want direct consultation. Does that mean each and every Aboriginal person has to be consulted by the government? I would love that too, but the government does not consult with me on all the

Colombie-Britannique avait fait, c'était exactement ce que le professeur Chartrand et les autres témoins ont déclaré ici aujourd'hui, tout comme vous, monsieur Devlin.

Toutefois, la cour d'appel a cassé ce jugement. Après l'avoir lu, je ne comprends toujours pas pourquoi. Je suppose que c'était en partie à cause de la Charte, c'est-à-dire qu'on ne peut pas demander un jugement à un tribunal en arguant d'une infraction commise contre une autre personne au titre de la Charte. Cela semble être une moitié de l'explication.

L'autre moitié était que la question n'avait pas été soulevée dans la preuve durant le procès. Après avoir examiné la décision du juge de première instance, je dois dire que je ne comprends pas complètement cet argument. J'aimerais que chacun d'entre vous, si possible, m'explique pourquoi la cour d'appel a rendu un jugement de portée aussi restreinte.

Ma deuxième question porte sur la responsabilité du gouvernement au titre de cette loi. En vertu du projet de loi, vous ne pourrez pas — vous pourrez essayer — de tenir le gouvernement redevable d'une forme quelconque de compensation, monétaire ou autre, à l'égard de l'objet du projet de loi. Pourriez-vous me dire pourquoi le gouvernement propose cette disposition, à votre avis? Je sais que ce n'est pas nouveau dans les textes législatifs mais, dans celui-ci, l'article qui vient ensuite est le dernier article du projet de loi fixant sa date d'entrée en vigueur à avril de l'an dernier.

Ma dernière question s'adresse à vous, monsieur Devlin. Il y a en Ontario le rapport Martin concernant la manière dont les procureurs de la Couronne sont censés se comporter comme représentants du ministre de la Justice. Les procureurs de la Couronne dans les affaires pénales font des pieds et des mains pour ne pas se faire dire : « Votre désir ne peut pas être de gagner ce procès. Vous n'êtes pas ici pour ça. Vous êtes essentiellement ici comme agent de la cour pour veiller à ce que toute la preuve soit présentée. » Il me semble que le procureur général adopte une position excessivement accusatoire à l'égard des questions dont nous traitons aujourd'hui.

Voilà les deux principales questions que j'adresse à M. Devlin, ainsi que ma demande de commentaire sur ma dernière observation.

La présidente : Sénateur Andreychuk, je suggère que vous posiez toutes vos questions afin que le panel puisse répondre à toutes.

Le sénateur Andreychuk : Je comprends l'arrêt. Le sénateur Baker et moi-même pourrions continuer notre débat sur les questions de droit, comme nous en avons l'habitude. Monsieur Chartrand et madame Desrochers, la cour a restreint la portée de son arrêt à une question précise. Le gouvernement affirme qu'il y en a beaucoup d'autres. De votre côté, si je comprends bien, vous dites que les organisations autochtones ne sont pas le bon groupe pour négocier avec le gouvernement. Vous réclamez une consultation directe. Cela veut-il dire que chaque Autochtone devrait être consulté par le gouvernement? Ça me plairait

legislation that applies to me. They have to find a representative group to speak for people.

The other fact is that it is open and people can write to the government or email them. You can do all kinds of things. You can protest on the street. You can show your like or dislike for proposed legislation in many ways in a democracy.

I understood the consultation process was to give Aboriginal people a voice. We have been persuaded again and again that the leadership has changed. We have an Aboriginal urban group. We have the Assembly of First Nations, AFN. We have Native women's associations. Am I hearing you say that they are not representative?

If equality is accepted in the Aboriginal community, why is it dependent on a trigger of the federal government? Why are the Aboriginal leaders not triggered into saying that this is unfair and unjust in their communities and that they will take on some of these issues within their communities? I go back to the matrimonial property act. If there are injustices, they have been put in to positions of leadership. It cannot be money only, which is important. There must be some sense of community and justice within the Aboriginal community that needs to be addressed.

The Chair: I will throw in one more question. Professor, you used the word "dignity." I am aware of its historical use in United Nations documents and so on. It is not a word that I like. I am sort of like the Andrews test in the Supreme Court and not the Law test. Why did you choose to use the word "dignity?" I always thought that dignity does not really deal with issues surrounding clean water, housing, food and education. It just does not deal with it. I am curious about that. Other senators' questions are probably more substantive.

Mr. Devlin: I will respond as quickly as I can to Senator Baker's questions. As I understood, the first one was why it is so restrictive in the Court of Appeal's judgment and how that relates to Bill C-3. To understand the actions of the Court of Appeal, unfortunately it involved a technical reading of section 15 jurisprudence of the Charter — the equality provision, the *Law v. Canada* case. Both the Court of Appeal and the trial judge identified the right at issue to be the right to transmit cultural identity. They parted company on the issue of the appropriate comparator group. When one assesses quality issues, one needs to find the appropriate comparator group in the legal exercise. That is how one determines the extent of the discrimination that has been suffered.

The trial judge focused on this hypothetical brother of Sharon McIvor as the comparator group. The Court of Appeal focused on the double-mother rule people. Again, the Court of Appeal said that the appropriate comparator group was a group of people whose mothers and grandmothers were non-Indians, and when Bill C-31 came into effect in 1985, they went from having their Indian status subject to removal as double-mother

beaucoup mais je dois vous dire que le gouvernement ne me consulte pas chaque fois qu'il adopte un projet de loi me concernant. Il doit trouver un groupe représentatif s'exprimant au nom de la population.

L'autre chose est que le processus est ouvert, c'est-à-dire que les gens peuvent écrire au gouvernement ou lui envoyer un courriel. On peut faire toutes sortes de choses. On peut manifester dans la rue. On peut exprimer son acceptation ou son rejet d'un projet de loi de nombreuses manières dans une démocratie.

Je crois comprendre que le processus de consultation devait permettre aux Autochtones de s'exprimer. On ne cesse de nous dire que le leadership a changé. Il y a un groupe autochtone urbain. Il y a l'Assemblée des Premières Nations. Il y a les associations de femmes autochtones. Dois-je comprendre que toutes ces organisations ne sont pas représentatives, selon vous?

Si l'égalité est acceptée dans la collectivité autochtone, pourquoi dépend-elle du gouvernement fédéral comme déclencheur? Pourquoi les dirigeants autochtones n'affirment-ils pas eux-mêmes que cette situation est injuste pour leurs collectivités respectives et qu'ils vont s'attaquer eux-mêmes au problème dans leurs collectivités? Je reviens à la loi sur les biens matrimoniaux. S'il y a de l'injustice, ils occupent des postes de leadership. Ce n'est pas seulement une question d'argent, même si c'est important. Il doit y avoir un certain sens de la collectivité et de la justice à l'intérieur de la communauté autochtone.

La présidente : Une dernière question. Professeur, vous avez parlé de dignité. Je sais que le mot figure dans des documents des Nations Unies, par exemple, mais je ne l'aime pas. Je penche plus vers le test Andrews devant la Cour suprême que vers le test Law. Pourquoi avez-vous choisi d'employer le mot « dignité »? J'ai toujours pensé que la dignité ne s'applique pas à des questions telles que l'eau potable, le logement, l'alimentation ou l'éducation. Ça ne convient tout simplement pas. Je vous pose donc la question simplement par curiosité. Les questions des autres sénateurs porteront probablement plus sur le problème de fond.

M. Devlin : Je réponds aussi rapidement que possible aux questions du sénateur Baker. La première était de savoir pourquoi l'arrêt de la cour d'appel a un caractère si restrictif et en quoi cela est relié au projet de loi C-3. En ce qui concerne l'arrêt de la cour d'appel, il reposait malheureusement sur une interprétation littérale de la jurisprudence relative à l'article 15 de la Charte — la clause de l'égalité, l'arrêt *Law c. Canada*. La cour d'appel et le juge de première instance ont tous deux considéré que le droit en question était le droit de transmettre son identité culturelle. Leur divergence a porté sur le groupe de comparaison approprié. Quand on est saisi de questions relatives à l'égalité, on doit trouver un groupe de comparaison approprié. C'est de cette manière qu'on mesure le degré de discrimination subi.

Le juge de première instance s'est concentré sur ce frère hypothétique de Sharon McIvor comme facteur de comparaison. La cour d'appel s'est concentrée sur le facteur mère, grand-mère. Elle a déclaré que le groupe de comparaison idoine était un groupe de personnes dont les mères et grands-mères étaient des non-Indiennes qui, lorsque le projet de loi C-31 est entré en vigueur, est passé d'une situation où son statut indien était

rule people to, presto bingo, receiving full section 6(1) status under Bill C-31, whereas Sharon McIvor's grandchildren received nothing. The double-mother rule people were deemed to be the comparator group. That is the reason that the act refers to September 1951, the time that the amendments to the Indian Act were made that brought in the double-mother rule.

Furthermore, that ties in with our last recommendation of the modest amendment that we say should be made, which is the addition of a new section 6(1)(c.2). In our view, that is within the ambit of the Court of Appeal's decision because we are not trying to extend the scope of the bill to people who would have lost their status as a result of the sex discrimination prior to September 1951. We are trying to keep it therein as much as possible. Again, refer to that table on page 9 where you can see where we have identified the continuing discrimination and why this small proposal still falls within the ambit of the legislation as proposed and the Court of Appeal judgment.

I am afraid that I do not have an answer for you as to why the government is choosing to limit its liability. We note it in our paper, but I cannot say much more on that point.

In terms of the impartial view of the Crown, you mentioned an overly adversarial approach taken by the Attorney General. Again, I cannot comment on the litigation strategy of the government. I know that the government has taken this narrow perspective. They are not trying to reopen the debate to the level seen in 1985. In our brief, we said that given the opportunity that has been presented by the court, the government should try to eliminate the sex discrimination at least. It has been percolating in the system long enough. Let us get it done and not have more Sandra Lovelace or Sharon McIvor appeals to the United Nations and other bodies. Let us finish it here if we can.

Mr. Chartrand: I would agree with Mr. Devlin on his perspective of the Court of Appeal decision. The proposals that the CBA addresses to eliminate some of the existing residual gender discrimination in the current act would not go beyond the scope of the act, even as the Speaker defined it. These amendments simply fall within the scope of the existing act. They would allow the new registrants to be able to pass on their status in a way that is equal to those who would have received their status through the paternal line. It eliminates in a very small way that existing, ongoing gender discrimination.

On the question about consultation, that is fairly involved because it goes to the heart of the question of which Aboriginal entity is entitled to benefit from a constitutional legal obligation to be consulted on issues that affect their interests. The Supreme Court of Canada has spoken quite clearly about the test that needs to be satisfied by an Aboriginal organization to benefit from the obligation of the Crown to consult and indeed

susceptible de lui être retiré au titre de la règle mère, grand-mère à une situation où, comme par magie, il recevait le plein statut du paragraphe 6(1), alors que les petits-enfants de Sharon McIvor ne recevaient rien. Les gens du groupe mère, grand-mère ont été considérés comme le bon groupe de comparaison. Voilà pourquoi la loi fait référence à septembre 1951, lorsqu'on a apporté à la Loi sur les Indiens les amendements introduisant la règle mère, grand-mère.

De plus, cela est relié à notre dernière recommandation concernant l'adoption d'un amendement modeste ajoutant un nouvel alinéa 6(1)c.2). À notre avis, cela correspondrait à la portée de l'arrêt de la cour d'appel puisqu'il ne s'agirait pas d'étendre la portée du projet de loi aux personnes qui auraient perdu leur statut à cause de la discrimination sexuelle avant septembre 1951. Notre objectif est de respecter le plus possible la portée de l'arrêt. Je vous renvoie à nouveau au tableau de la page 9 où vous pouvez voir que nous avons identifié la discrimination persistante et indiqué pourquoi cette petite proposition correspond encore à la portée de la législation et de l'arrêt de la cour d'appel.

Quant à savoir pourquoi le gouvernement propose de limiter sa responsabilité, je ne saurais vous le dire. Nous le signalons dans notre mémoire mais je ne peux vous en dire beaucoup plus à ce sujet.

Pour ce qui est de l'impartialité de la Couronne, vous évoquez une approche excessivement accusatoire de la part du procureur général. Encore une fois, je ne saurais faire de commentaires sur la stratégie du gouvernement en la matière. Je sais que le gouvernement a adopté cette perspective restreinte. Il n'essaye pas de rouvrir le débat au niveau constaté en 1985. Dans notre mémoire, nous disons que le gouvernement devrait profiter de l'occasion qui lui est présentée par la cour pour essayer au minimum d'éliminer la discrimination sexuelle. La question bouillonne depuis assez longtemps dans le système. Réglons-la une fois pour toutes afin de ne plus avoir d'appels similaires à ceux de Sandra Lovelace ou Sharon McIvor devant les Nations Unies ou d'autres organismes. Finissons-en maintenant si nous le pouvons.

M. Chartrand : Je partage l'opinion de M. Devlin au sujet de l'arrêt de la cour d'appel. Les propositions de l'ABC visant à éliminer la discrimination sexuelle résiduelle de la loi actuelle ne dépassent pas la portée de la loi, même selon sa définition par le Président de la Chambre. Elles sont tout simplement conformes à la portée de la loi actuelle. Elles permettraient aux nouveaux inscrits de transférer leur statut de la même manière que ceux qui le tirent de leur lignée paternelle. Elles permettraient d'éliminer de manière très simple cette discrimination sexuelle persistante.

En ce qui concerne les consultations, c'est une question assez complexe dans la mesure où elle soulève la question fondamentale de savoir quelle entité autochtone a le droit de bénéficier de l'obligation constitutionnelle d'être consultée sur les questions touchant ses intérêts. La Cour suprême du Canada s'est exprimée très clairement sur le critère que doit satisfaire une organisation autochtone pour bénéficier de l'obligation faite à la Couronne de

accommodate. It must involve a claimed Aboriginal right or treaty right that has some compelling strength to it. It has to be more than just an assertion. There has to be some kind of evidence to give weight to it. Once that exists, then the government is indeed obligated, under the Constitution, to consult with the Aboriginal nations that are entitled to that benefit of consultation.

Are those Aboriginal organizations the political ones we know about — the ANF, the Congress of Aboriginal Peoples, and the others — or are those rights attaching to the Aboriginal communities and nations as they are defined organically as a result of their history and ethnicity, from time immemorial to the present day? It is that group that is entitled to the consultation requirement and to determine their citizenship, according to international human rights law. My colleague here has a point about the legitimacy of these organizations to represent the interests of Aboriginal peoples in this territory.

In terms of the issues on the ground on the reserves, there is a lot of internalized paternalism by the leadership in Aboriginal reserves, which is generally male. There are many internalized gender views about the value of women that are the result of the imposition of the Indian Act, which has discriminated against women for 200 years. To some extent, that is now part of the milieu of those communities. It is not necessarily appropriate to say that the communities need to address that now because it is the Government of Canada that has caused the circumstances that create inequality on the reserves, on the ground, between 6(1) Indians and 6(2) Indians. There needs to be a facilitated, concerted social justice project to help address that inequality, and it will not come from Bill C-3.

On the question of dignity, when we talk about value as a human being and say that someone is less valuable than someone else, I think that goes to a question of dignity.

Ms. Desrochers: I will respond to the first question. I agree with the CBA about why the Court of Appeal took such a restrictive approach, but I will add a bit of controversy to that statement. Judges are human, just like us. When you look at the issue of Indian status under the Indian Act, it is a controversial issue, as is Aboriginal title. Aboriginal title cases have spent 20 years in the courts. They make it to the Supreme Court. The Supreme Court does not make a decision and sends it right back to the trial judge.

No one wants to deal with the big issues of Aboriginal title and Indian status, registration under the Indian Act. I look at the Court of Appeal decision as killing two birds with one stone. It satisfied the federal government, and it satisfied some women. I am adding a little food for thought. With respect to the court's

consulter, et même de prévoir des accommodements. Il faut qu'il y ait un droit autochtone ou un droit issu des traités qui soit suffisamment convaincant. Il faut que ce soit plus qu'une simple affirmation. Il faut qu'il y ait un certain élément de preuve lui donnant du corps. Si ce critère est satisfait, le gouvernement est effectivement obligé, au titre de la Constitution, de consulter les nations autochtones ayant droit au bénéfice de cette consultation.

Ces organisations autochtones sont-elles les organisations politiques que nous connaissons — comme l'APN, le Congrès des Peuples Autochtones, et d'autres — ou ces droits reviennent-ils aux collectivités et nations autochtones telles qu'elles sont définies organiquement par suite de leur histoire et de leur ethnicité, depuis des temps immémoriaux? C'est ce groupe qui a droit à cette obligation de consultation et a le droit de déterminer sa citoyenneté, selon le droit international relatif aux droits humains. Ma collègue soulève une question pertinente quand elle s'interroge sur la légitimité de ces organisations à représenter les intérêts des peuples autochtones de ce territoire.

En ce qui concerne les questions qui se posent sur le terrain, dans les réserves, il y a beaucoup de paternalisme intériorisé de la part du leadership des réserves autochtones, qui est généralement masculin. Il existe beaucoup d'opinions intériorisées sur la valeur des femmes, opinions qui résultent de l'imposition de la Loi sur les Indiens, laquelle a un effet discriminatoire envers les femmes depuis 200 ans. À certains égards, cela fait désormais partie de la philosophie intrinsèque de ces collectivités. Il n'est pas nécessairement approprié de dire que les collectivités doivent s'y attaquer maintenant puisque c'est le gouvernement du Canada qui a causé les circonstances ayant créé l'inégalité dans les réserves, sur le terrain, entre les Indiens du 6(1) et les Indiens du 6(2). Il faudrait lancer un projet de justice sociale concerté pour s'attaquer à cette inégalité, mais cela ne viendra pas du projet de loi C-3.

Au sujet de la dignité, ma réponse est que parler de la valeur d'un être humain et dire qu'une personne a moins de valeur qu'une autre participe précisément d'une question de dignité.

Mme Desrochers : Je réponds à la première question. Je partage l'avis de l'ABC sur la raison pour laquelle la cour d'appel a rendu un jugement aussi restreint, mais j'ajoute un petit élément de controverse à cet argument. Les juges sont des êtres humains comme les autres. En ce qui concerne la question du statut d'Indien en vertu de la Loi sur les Indiens, c'est une question controversée, tout comme celle des titres de propriété autochtones. Certaines causes relatives aux titres de propriété autochtones ont traîné 20 ans devant les tribunaux. Certaines ont abouti devant la Cour suprême, laquelle n'a pas rendu de jugement et les a renvoyées directement devant le tribunal de première instance.

Personne ne veut s'attaquer sérieusement aux grandes questions de titres de propriété autochtones, de statut indien, d'inscription au registre de la Loi sur les Indiens. À mon sens, l'arrêt de la cour d'appel fait d'une pierre deux coups. Il donne satisfaction au gouvernement fédéral et donne satisfaction à

decision, it was the judge's decision to make, but judges are human as well.

With respect to the liability for compensation and why they put it in there, they want to save money. When the federal government is developing policy, programs and services, money is always the issue. The first thing that you see in a briefing note on any policy that is created is the phrase "might create precedent." They are putting that liability clause in there to protect their pockets.

For example, I applied in 1985 to become a status Indian. I was 15 years old at that time and just about to finish high school. In the 1990s, I went to nursing school and also studied computers. I paid for all that on my own. I received my status card in 2000, just as I was entering law school. My law school education and my Master of Laws were paid for by INAC under the Indian status. They are basically saying, "If we provide compensation, how much money will we spend reimbursing everyone?" I should have had status back in 1985, so they are looking at it from that point of view.

With respect to Aboriginal leadership and representation, I want to clarify the point that the national Aboriginal organizations are not leadership at all; they are corporate bodies with a board of directors. They were established by the federal government. I am not disrespecting the people who work inside those organizations. Those organizations are funded by the federal government. Therefore as soon as they say, "No, we do not want to pursue any of your policies," INAC turns around and says, "We will pull your funding or withhold your funding." The round-table process is a prime example. Those organizations will not receive any money until Bill C-3 is passed. The two issues of citizenship and status have nothing to do with each other. There is no reason for the round-table process not to have occurred last spring, when it was floated out there as an idea.

I agree with everything Professor Chartrand said about the issue of representation. Many people are living under the Indian Act; all they know is the Indian Act. Representation is a controversial issue in terms of trying to get people to think outside of the Indian Act and to look at what else might be out there. Do we even necessarily need another act to replace the Indian Act? I do not think so. Section 35 speaks about the inherent right of self-government. These indigenous nations are states; they are statehood. We were here first, before the Europeans came over, living as nations and living on our own. We did not have an Indian Act telling us what to do; we just did it. It is a matter of trying to get the people to assert.

One of the principles of the Harvard project is asserting sovereignty. They found that the most successful First Nation tribes in the U.S. were in fact the tribes who took it upon themselves and asserted sovereignty, and they are successful.

certaines femmes. J'ajoute un peu matière à réflexion. En ce qui concerne la décision du juge, il était habilité à la prendre, mais il n'était qu'humain, lui aussi.

Pour ce qui est de la responsabilité civile et de la justification de cette disposition, c'est parce qu'on veut économiser de l'argent. Lorsque le gouvernement fédéral élabore une politique, un programme ou un service, c'est toujours une question d'argent. La première chose que vous voyez dans une note d'information concernant une nouvelle politique, c'est l'expression « pourrait créer un précédent ». Il a ajouté cette disposition d'exonération de responsabilité pour ne pas se faire vider les poches.

Par exemple, j'ai demandé à devenir une Indienne inscrite en 1985. J'avais 15 ans à l'époque et je venais de terminer l'école secondaire. Dans les années 1990, j'ai étudié les sciences infirmières et aussi l'informatique. J'ai payé toutes mes études de ma poche. J'ai reçu ma carte de statut en 2000, au moment où j'entrais à la faculté de droit. Mes études de droit et ma maîtrise en droit ont été payées par AINC du fait de mon statut d'Indienne. Le gouvernement se dit essentiellement : « Si nous devons les indemniser, cela risque de nous coûter très cher si on doit tous les rembourser ». J'aurais dû avoir mon statut en 1985 et je soupçonne que c'est son raisonnement.

En ce qui concerne le leadership autochtone et la représentation, je tiens à préciser que les organisations autochtones nationales ne sont pas du tout le leadership; ce sont des entités corporatives avec des conseils d'administration qui ont été créées par le gouvernement fédéral. Je respecte les gens qui travaillent pour ces organisations. Elles sont financées par le gouvernement fédéral. Donc, dès qu'elles disent : « Non, nous ne voulons pas appliquer vos politiques », AINC fait volte-face et leur répond : « Eh bien, nous n'allons plus vous financer ». Le processus des tables rondes en est un exemple éclatant. Ces organisations ne recevront pas d'argent tant que le projet de loi C-3 n'aura pas été adopté. Les deux questions de la citoyenneté et du statut n'ont rien à voir l'une avec l'autre. Il n'y a aucune raison pour que le processus des tables rondes n'ait pas eu lieu au printemps dernier, lorsque l'idée en a été lancée.

J'approuve tout ce qu'a dit le professeur Chartrand sur la représentation. Beaucoup de gens vivent sous le régime de la Loi sur les Indiens. Ils ne connaissent que la Loi sur les Indiens. La représentation est une question controversée si l'on essaye d'amener les gens à penser en dehors de la Loi sur les Indiens et à voir ce qu'il pourrait y avoir d'autre à côté. Avons-nous nécessairement besoin d'une autre loi pour remplacer celle-là? Je ne crois pas. L'article 35 entérine le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ces nations indigènes sont des États. Elles ont le statut d'État. Nous étions ici les premiers, avant l'arrivée des Européens, et étions des nations indépendantes. Nous n'avions pas de Loi sur les Indiens nous disant quoi faire. Nous faisons ce que nous voulions. Il faut simplement essayer d'amener les gens à s'affirmer.

L'un des principes du projet Harvard est l'assertion de souveraineté. Les auteurs ont constaté que les tribus des Premières nations qui ont eu le plus de succès aux États-Unis sont celles qui ont pris l'initiative d'affirmer leur souveraineté.

Mr. Chartrand: I was here at four o'clock when the minister presented. One of the comments that struck me was that if the government does not act, there will be a legal vacuum. That may be true in that the registration provisions of the Indian Act might not apply, but it is not a legal vacuum in terms of the laws of the nations that are indigenous in terms of their citizenship and who they are. That tends to be a prevailing view in government and sometimes in the courts, that unless there is legislation, there will be a legal vacuum. However, that is not true. Indigenous nations have legal traditions that govern everything from resource management to marriage to adoption to citizenship. They have been overwhelmed, of course, by legislation imposed by foreign governments dictating who they are. When the communities try to regain their sense of identity as opposed to relying on the government, problems will occur in trying to address the impact of that history.

In the United States, Aboriginal tribes have sovereignty over their citizenship. It is not a scary thing. The tribes in the United States have had sovereignty and have controlled their citizenships since 1832. The government negotiates on a tribe-by-tribe basis because they treat them as nations independent of one another. They do not try to come up with a national program that covers every Aboriginal tribe in the United States because that would ignore their difference as nations within the United States.

That is my other point.

Ms. Desrochers: I wanted to mention a couple of other things. One of the senators asked why the Aboriginal leaders are not saying that they want to deal with Bill C-3. In fact, they are saying that they want to deal with Bill C-3. These are the leaders on the ground of the communities, and they are saying that. However, they just do not have the resources to deal with it.

This issue is not about the people. It is about the federal government. We need to place the focus back on the federal government. The people want to deal with the issue of citizenship. It is a problem of not having the resources, and the federal government does not want to provide the resources. The federal government wants to get rid of the post-secondary funding and health benefits, and we already see what the federal government is doing with the post-secondary funding program, and health benefits as well.

One of the senators said that there are ways to express our views about legislation that we do not like. I believe she said that we can write letters or send emails or we can protest on the streets, and that there are other ways that Aboriginal people can have a voice. Yes, we can send and write emails. We have been doing that since April. Have we been listened to? I have been sending letters. I sent a letter to the Prime Minister in May. I have not received a response. I sent a letter to a couple of political leaders a couple weeks ago, after October 26. I still have not received a response.

You can write a letter, but will you receive a response? In the meantime, has that bill been passed? As we all know, people do not like to protest. It is frowned upon. I do not know; if you have

M. Chartrand : J'étais ici à 16 heures, lorsque le ministre a témoigné. J'ai été frappé par l'une de ses déclarations, c'est-à-dire qu'il y aura un vide juridique si le gouvernement n'agit pas. Certes, les dispositions d'inscription de la Loi sur les Indiens ne s'appliqueront peut-être plus, mais il n'y aura aucun vide juridique en ce qui concerne les lois de nations qui sont indigènes, du point de vue de leur citoyenneté et de qui elles sont. Cette idée semble être très répandue au gouvernement et, parfois, dans les tribunaux, mais elle est fautive. Les nations indigènes ont des traditions légales régissant tout ce qu'elles font, de la gestion des ressources au mariage, de l'adoption à la citoyenneté. Évidemment, elles ont été écrasées par la législation que leur ont imposée des gouvernements étrangers pour leur dicter qui elles sont. Lorsque les collectivités essaient de recouvrer leur identité, plutôt que de s'en remettre au gouvernement, des problèmes surgissent du fait de l'impact de cette histoire.

Aux États-Unis, les tribus autochtones sont souveraines du point de vue de leur citoyenneté. Ça n'a rien d'effrayant. Les tribus des États-Unis sont souveraines et contrôlent leur citoyenneté depuis 1832. Le gouvernement négocie avec elles tribu par tribu parce qu'il les traite comme des nations indépendantes les unes des autres. Il n'essaye pas de concocter des programmes nationaux pour toutes parce que cela reviendrait à nier leur différence en tant que nations au sein des États-Unis.

Voilà ce que je voulais ajouter.

Mme Desrochers : Permettez-moi un dernier mot. L'un des sénateurs a demandé pourquoi les chefs autochtones ne disent pas qu'ils veulent régler eux-mêmes le projet de loi C-3. En fait, c'est ce qu'ils disent. Ce sont les chefs qui se trouvent sur le terrain, dans les collectivités, et c'est ce qu'ils disent. Par contre, ils n'ont tout simplement pas les ressources nécessaires pour ce faire.

Le problème ne vient pas des gens. Il vient du gouvernement fédéral. Replaçons-le là où il doit être, au gouvernement fédéral. Les gens veulent régler la question de la citoyenneté. Le problème est qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires et que le gouvernement fédéral ne veut pas les leur donner. Il veut se débarrasser du financement de l'enseignement secondaire et de prestations de santé, et nous voyons déjà ce qu'il fait du programme de financement de l'enseignement secondaire, c'est aussi des prestations de santé.

L'un des sénateurs disait que nous avons beaucoup de moyen d'exprimer notre point de vue sur les lois que nous n'aimons pas. Nous pouvons envoyer des lettres, a-t-elle dit, envoyer des courriels, manifester dans la rue et trouver beaucoup d'autres méthodes pour donner une voix aux peuples autochtones. Certes, nous pouvons écrire et envoyer des courriels. C'est ce que nous faisons depuis avril. Est-ce qu'on nous a écoutés? J'ai envoyé des lettres. J'en ai envoyé une au premier ministre en mai. Je n'ai pas reçu de réponse. J'en ai envoyé une à quelques chefs de partis il y a quelques semaines, après le 26 octobre. Je n'ai pas encore reçu de réponses.

On peut écrire des lettres, mais recevra-t-on des réponses? Entre-temps, le projet de loi aura-t-il été adopté? Comme vous savez tous, les gens n'aiment pas protester. Ils n'aiment pas ça. I

someone proposing that we go out and hold a protest, then the federal government will turn around and tell us we are a bunch of terrorists. There are incidents where that is happening.

Even though we are out there protecting our rights as Aboriginal peoples, the federal government views us as terrorists. We are the only race in the world that is called terrorists when we are trying to protect our Aboriginal and treaty rights.

There are many arguments one can make in court to those arguments, but those are just some of the barriers we face. All Aboriginal peoples across Canada are not the same. Every community is different and approaches their rights differently, and they have differing views. I wanted to bring that point home.

The Chair: Thank you very much, all three of you. That was an interesting way to end. You sure push our minds.

(The committee adjourned.)

toute façon, si quelqu'un propose d'aller manifester, le gouvernement fédéral dira que nous sommes une bande de terroristes. Vous voyez sans doute de quoi je veux parler.

Si nous descendons dans la rue pour protéger nos droits de peuples autochtones, le gouvernement fédéral nous considérera comme des terroristes. Nous sommes la seule race au monde qui se fait traiter de terroriste lorsqu'elle essaie de protéger ses droits.

On peut avancer beaucoup d'arguments devant les tribunaux pour répondre à ceux du gouvernement. Ce sont simplement certains des obstacles que nous devons surmonter. Les peuples autochtones du Canada ne sont pas tous les mêmes. Chaque collectivité est différente et aborde ses droits de manière différente. Chacune a un point de vue différent. Je tenais à le souligner.

La présidente : Je vous remercie beaucoup tous les trois. C'était une fin de témoignage intéressante. Vous nous forcez certainement à réfléchir.

(La séance est levée.)

Canadian Mounted Police:

Assistant Commissioner Graham Muir, Canadian Police Commander, Afghanistan, June 2009-June 2010;

Stable Marie-Josée Fournier, Toronto Police Service, EUPOL, Afghanistan, Gender/Human Rights Section, November 2009-August 2010.

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Gordon Venner, Assistant Deputy Minister, Afghanistan, Middle East and Maghreb;

Adrian Norfolk, Director, Policy and Advocacy Division/Afghanistan Task Force.

Canadian Bar Association:

Christopher Devlin, Executive Member, National Aboriginal Law Section (by videoconference).

Individuals:

Larry Chartrand, Associate Professor, Faculty of Law, Common Law Section, University of Ottawa;

Charlene Desrochers.

Gendarmerie royale du Canada :

Commissaire adjoint Graham Muir, commandant du contingent canadien de police, Afghanistan, juin 2009-juin 2010;

Agente Marie-Josée Fournier, Service de police de Toronto, EUPOL, Afghanistan, Section des droits de la personne, novembre 2009-août 2010.

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Gordon Venner, sous-ministre adjoint, Afghanistan, Moyen-Orient et Maghreb;

Adrian Norfolk, directeur, Direction des politiques et de la défense des intérêts/Groupe de travail sur l'Afghanistan.

Association du Barreau canadien :

Christopher Devlin, membre de l'exécutif, Section nationale du droit des Autochtones (par vidéoconférence).

À titre personnel :

Larry Chartrand, professeur agrégé, faculté de droit, Section de la common law, Université d'Ottawa;

Charlene Desrochers.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians and Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency.

WITNESSES

Indian and Northern Affairs Canada:

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector;

Brenda Kustra, Director General, Regional Operations Sector.

Department of Justice Canada:

Martin Reiher, Senior Counsel.

Canadian International Development Agency:

Françoise Ducros, Vice-President, Afghanistan Task Force;

James Melanson, Director General, Afghanistan Task Force.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord.

TÉMOINS

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Roy Gray, directeur, Secteur de la résolution et des affaires individuelles;

Brenda Kustra, directrice générale, Secteur des opérations régionales.

Ministère de la Justice Canada :

Martin Reiher, conseiller juridique principal.

Agence canadienne de développement international :

Françoise Ducros, vice-présidente, Groupe de travail sur l'Afghanistan;

James Melanson, directeur général, Groupe de travail sur l'Afghanistan.

(Suite à la page précédente)





Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable NANCY RUTH

Présidente :

L'honorable NANCY RUTH

Monday, December 6, 2010

Le lundi 6 décembre 2010

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Second (final) meeting on:

Deuxième (dernière) réunion concernant :

Bill C-3, An Act to promote gender equity
in Indian registration by responding
to the Court of Appeal
for British Columbia decision in *McIvor v. Canada*
(Registrar of Indian and Northern Affairs)

Le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes
relativement à l'inscription au registre des Indiens
en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de
la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada*
(Registrar of Indian and Northern Affairs)

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Employment Equity in the Federal Public Service)

Y COMPRIS :
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(l'équité en emplois dans la fonction publique)

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-4)

Y COMPRIS :
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-4)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable Nancy Ruth, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Lovelace Nicholas
Ataullahjan	Kochhar
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Brazeau	(or Comeau)
* Cowan	Zimmer
(or Tardif)	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Lovelace Nicholas replaced the Honourable Senator Mercer (*December 6, 2010*).

The Honourable Senator Mercer replaced the Honourable Senator Hubley (*December 6, 2010*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Nancy Ruth

Vice-présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Lovelace Nicholas
Ataullahjan	Kochhar
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Brazeau	(ou Comeau)
* Cowan	Nancy Ruth
(ou Tardif)	Zimmer

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Lovelace Nicholas a remplacé l'honorable sénateur Mercer (*le 6 décembre 2010*).

L'honorable sénateur Mercer a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 6 décembre 2010*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, December 6, 2010
(18)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 3:02 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Jaffer, Kochhar, Lovelace Nicholas, Mercer, Nancy Ruth and Zimmer (10).

In attendance: Allison Goody, Julia Nicol, Julian Walker and Shauna Troniak, Analysts, Parliamentary Information and Research Service.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, November 25, 2010, the committee continued its examination Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue no. 7.*)

WITNESSES:*Assembly of First Nations:*

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;
Karen Campbell, Policy Advisor.

Native Women's Association of Canada:

Jeannette Corbiere Lavell, President.

National Association of Friendship Centres:

Conrad Saulis, Policy Director.

As individuals:

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, Barrister and Solicitor.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.

Quebec Native Women Inc.:

Émilie Grenier, Legal Policy Analyst;
Michèle Audette, President.

Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission. (by video conference)

Indian and Northern Affairs Canada:

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector.

Justice Canada:

Martin Reiher, Senior Counsel.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 6 décembre 2010
(18)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 15 h 2, dans la pièce 257 de l'Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Baker, Brazeau, Jaffer, Kochhar, Lovelace Nicholas, Mercer, Nancy Ruth et Zimmer (10).

Également présents : Allison Goody, Julia Nicol, Julian Walker et Shauna Troniak, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 novembre 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor c. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 7 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Assemblée des Premières Nations :*

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique;
Karen Campbell, conseillère.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jeannette Corbiere Lavell, présidente.

Association nationale des centres d'amitié :

Conrad Saulis, directeur, Politiques.

À titre personnel :

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, avocate-procureure.

Chiefs of Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Femmes autochtones du Québec Inc. :

Émilie Grenier, analyste juridique et politique;
Michèle Audette, présidente.

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission (par vidéoconférence).

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Roy Gray, directeur, Résolution et affaires individuelles.

Justice Canada :

Martin Reiher, avocat-conseil.

Ms. Wilson-Raybould, Ms. Corbiere Lavell, and Mr. Saulis each made a statement and, with Ms. Campbell, answered questions.

At 4:00 p.m., the committee suspended.

At 4:08 p.m., the committee resumed.

Ms. McIvor and Ms. Brodsky made a statement and together answered questions.

At 5:17 p.m., the committee suspended.

At 5:21 p.m., the committee resumed.

Chief Toulouse, Ms. Audette and Chief Day Walker-Pelletier each made a statement and with Ms. Gernier, answered questions.

At 6:07 p.m., the committee suspended.

At 6:32 p.m., the committee resumed.

Mr. Reiher and Mr. Gray answered questions.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that clause 3 carry, on division.

It was agreed that clause 3.1 carry, on division.

It was agreed that clause 4 carry, on division.

It was agreed that clause 5 carry, on division.

It was agreed that clause 6 carry, on division.

It was agreed that clause 7 carry, on division.

It was agreed that clause 8 carry, on division.

It was agreed that clause 9 carry, on division.

It was agreed that clause 10 carry, on division.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

The committee proceeded to consider observations.

It was agreed that the chair report the bill with observations to the Senate.

At 6:59 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Mme Wilson-Raybould, Mme Corbiere Lavell et M. Saulis font une déclaration, puis avec l'aide de Mme Campbell, répondent aux questions.

À 16 heures, la séance est suspendue.

À 16 h 8, la séance reprend.

Mme McIvor et Mme Brodsky font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 17, la séance est suspendue.

À 17 h 21, la séance reprend.

Le chef Toulouse, Mme Audette et le chef Day Walker-Pelletier font une déclaration, puis avec l'aide de Mme Grenier, répondent aux questions.

À 18 h 7, la séance est suspendue.

À 18 h 32, la séance reprend.

MM. Reiher et Gray répondent aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor c. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 3, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 3.1, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 4, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 5, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 6, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 7, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 8, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 9, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 10, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Le comité examine les observations qui ont été formulées.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi, avec observations, au Sénat.

À 18 h 59, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 15, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 23, 2010, to examine and monitor issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service, now tables its interim report entitled: *Reflecting the Changing Face of Canada: Employment Equity in the Federal Public Service*.

Respectfully submitted,

(Text of the report appears following the evidence)

Tuesday, June 15, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

THIRD REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-4, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, May 5, 2010, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2, page 4:*

(a) Add after line 41 the following:

“(2.1) For greater certainty, for the purposes of this Act, an agreement between spouses or common-law partners includes an agreement reached through the use of traditional dispute resolution.”; and

(b) Replace line 44 with the following:

“subsection (2.1), section 6, subsections 20(2), (4) and (5) and”.

2. *Clause 21, page 12:* Replace lines 35 and 36 with the following:

“21. (1) On *ex parte* application by a spouse or common-law partner, a designated judge of the province in which the family home is situated may”.

3. *Clause 21, page 13:* Replace line 14 with the following:

“the designated judge granted in accordance with the regulations.”.

4. *Clause 21, page 13:* Replace line 34 with the following:

“interest or right in or to the family home;

(e.1) the period during which the applicant has habitually resided on the reserve; and”.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 15 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 23 mars 2010 à étudier et surveiller les questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale, dépose maintenant son rapport provisoire intitulé : *Refléter le nouveau visage du Canada : l'équité en emplois dans la fonction publique*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

Le mardi 15 juin 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 mai 2010, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Article 2, page 4 :*

a) Ajouter après la ligne 38 ce qui suit :

« (2.1) Il est entendu que, pour l'application de la présente loi, est un accord conclu entre époux ou conjoints de fait l'accord conclu au moyen de mécanismes traditionnels de règlement des différends. »;

b) Remplacer la ligne 41 par ce qui suit :

« graphe (1), du paragraphe (2.1), de l'article 6, des paragraphes 20(2), ».

2. *Article 21, page 12 :* Remplacer la ligne 30 par ce qui suit :

« conjoint de fait, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux ».

3. *Article 21, page 13 :* Remplacer la ligne 14 par ce qui suit :

« désigné accordée conformément aux règlements. ».

4. *Article 21, page 13 :* Ajouter après la ligne 34 ce qui suit :

« e.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve; ».

5. *Clause 21, page 14*: Replace line 42 with the following:

“(6) either directly or, if authorized by the court in the province in which the designated judge has jurisdiction, by substituted service in the manner, under the circumstances and on the conditions prescribed by regulation. The peace officer shall inform the applicant as soon as”.

6. *Clause 22, page 16*: Replace line 22 with the following:

“rehearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.”.

7. *Clause 23, page 17*: Replace line 11 with the following:

“any evidence presented at the hearing, including evidence on the collective interests of the First Nation members, on whose reserve the family home is situated, in their reserve lands.”.

8. *Clause 25, page 18*:

(a) Replace line 23 with the following:

“(c) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council”;

(b) Add after line 27 the following:

“(c.1) the period during which the applicant has habitually resided on the reserve;” and

(c) Replace lines 32 and 33 with the following:

“modation that is situated on the reserve;”.

9. *Clause 26, page 21*: Replace line 9 the following:

“(d) the collective interests of First Nation members in their reserve lands and the representations made by the council”.

10. *Clause 31, page 23*: Replace lines 29 to 32 with the following:

“occupation of the family home to a spouse, common-law partner or survivor who is not a lessee under the lease for the family home, the spouse, common-law partner or survivor is bound by the lease”.

11. *New clause 50.1, page 40*: Add after line 12 the following:

“**50.1** (1) An order made under this Act in a divorce proceeding as defined in subsection 2(1) of the *Divorce Act* is deemed, for the purposes of section 21 of that Act, to be an order made under that Act.

(2) Any other order made under this Act, except under any of sections 21 to 24, may be appealed to the court exercising appellate jurisdiction over the court that made the order.”.

5. *Article 21, page 14* : Remplacer la ligne 44 par ce qui suit :

« graphe (6) soit directement, soit, si le tribunal de la province où le juge désigné a compétence l'autorise, par signification indirecte dans les circonstances, de la manière et aux conditions prévues par règlement; dès qu'il fait la signification, il en ».

6. *Article 22, page 16* : Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :

« dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. ».

7. *Article 23, page 17* : Remplacer la ligne 12 par ce qui suit :

« toute preuve présentée dans le cadre de celle-ci, notamment toute preuve sur les droits collectifs — sur leurs terres de réserve — des membres de la première nation dans la réserve de laquelle est situé le foyer familial. ».

8. *Article 25, page 18* :

a) Remplacer la ligne 20 par ce qui suit :

« c) les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la »;

b) Ajouter après la ligne 24 ce qui suit :

« c.1) la période pendant laquelle le demandeur a habituellement résidé dans la réserve; »;

c) Remplacer les lignes 28 et 29 par ce qui suit :

« convenable situé dans la réserve; ».

9. *Article 26, page 21* : Remplacer la ligne 8 par ce qui suit :

« d) les droits collectifs des membres des premières nations sur leurs terres de réserve et les observations que le conseil de la ».

10. *Article 31, page 23* : Remplacer les lignes 35 à 37 par ce qui suit :

« époux, conjoint de fait ou survivant qui n'est pas partie au bail visant le foyer familial, cet époux, conjoint de fait ou survivant est lié par le bail pendant la ».

11. *Nouvel article 50.1, page 40* : Ajouter après la ligne 12 par ce qui suit :

« **50.1** (1) Toute ordonnance rendue en vertu de la présente loi dans le cadre d'une action en divorce au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur le divorce* est réputée, pour l'application de l'article 21 de cette loi, être une ordonnance rendue en application de cette loi.

(2) Il peut être interjeté appel de toute autre ordonnance rendue en vertu de la présente loi — exception faite des articles 21 à 24 — devant le tribunal qui connaît des appels formés contre les décisions du tribunal ayant rendu l'ordonnance. ».

12. *Clause 57, page 43*: Replace line 6 with the following:

“ings under this Act and prescribing anything that by this Act is to be prescribed.”.

Respectfully submitted,

12. *Article 57, page 43* : Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« présente loi et en vue de prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par celle-ci. ».

Respectueusement soumis,

La présidente,

JANIS G. JOHNSON

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, December 6, 2010

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), met this day at 3:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Nancy Ruth (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: We are here this afternoon in our last period of hearings to look at Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

Our first panel of witnesses includes the Assembly of First Nations, the Native Women's Association of Canada and the National Association of Friendship Centres. I understand you have been told five to seven minutes, so try to stick to it. I will encourage you to stop or continue either way.

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations: Good afternoon. My traditional name is Puglaas. I am the regional chief for British Columbia. I am joined by my colleague Karen Campbell. I am pleased to be here on behalf of the Assembly of First Nations, AFN, as the regional chief for British Columbia and the portfolio holder for First Nation governments. I would like to thank the chair and the committee for allowing me to speak on Bill C-3.

First Nations are truly in an exciting period of nation building and moving away from governance under the Indian Act. We are in a process of establishing a new relationship with Canada, one that is based on the implementation of our rights, protected under section 35 of the Constitution, and that must now respect the principles and standards set out in the United Nations declaration as recently endorsed by Canada.

I am confident that our peoples will have a bright future within Confederation. There is, however, considerable work ahead of us, and not everyone shares the same optimism I have. The legacy of the Indian Act is significant and creates many challenges for all of us in making real progress and moving forward. It is not easy to shed well over 100 years of paternalism and wardship and move to meaningful self-determination. It is in this context that I ask you to consider Bill C-3 and the challenge of reconciling the question of who is entitled to be registered as an Indian under the Indian Act and the broader question of who is entitled to be

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 6 décembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), se réunit aujourd'hui à 15 h 2 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Nancy Ruth (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Nous sommes ici cet après-midi, dans le cadre de notre dernière série de rencontres, pour examiner le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs).

Notre premier groupe de témoins comprend l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Association nationale des centres d'amitié. Je crois savoir qu'on vous a indiqué que vous disposiez de cinq à sept minutes, alors je demanderais que vous essayiez de vous y tenir. Je vous encouragerai à arrêter ou à poursuivre, selon.

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières nations : Bonjour. Mon nom traditionnel est Puglaas. Je suis le chef régional pour la Colombie-Britannique. Je suis ici accompagnée par ma collègue, Karen Campbell. Je suis heureuse de comparaître ici aujourd'hui pour le compte de l'Assemblée des Premières Nations, APN, en ma qualité de chef régional pour la Colombie-Britannique et de titulaire du portefeuille pour les gouvernements des Premières nations. Je tiens à remercier la présidente et le comité de m'autoriser ainsi à vous entretenir du projet de loi C-3.

Les Premières nations vivent réellement une période excitante de construction de nation et elles sont en train de s'éloigner de la gouvernance en vertu de la Loi sur les Indiens. Nous sommes en train d'établir une nouvelle relation avec le Canada, une relation fondée sur la mise en œuvre de nos droits, protégés par l'article 35 de la Constitution, et qui doit maintenant respecter les principes et normes énoncés dans la Déclaration des Nations Unies qu'a récemment endossée le Canada.

Je suis confiante que nos peuples connaîtront un bel avenir au sein de la Confédération. Un travail considérable nous attend cependant, et ce n'est pas tout le monde qui partage l'enthousiasme qui m'habite. Le legs de la Loi sur les Indiens est important et crée pour nous tous de nombreux défis en vue de marquer des progrès réels et d'avancer. Il n'est pas facile de se débarrasser de bien plus de 100 ans de paternalisme et de tutelle et de s'engager dans une véritable autodétermination. C'est dans ce contexte que je vous demande d'envisager le projet de loi C-3 et le défi de la conciliation de la question de savoir qui est autorisé à se faire inscrire en tant

citizens of our nations, a challenge that both lawmakers for Canada and lawmakers for our own nations must now address.

This is no easy task, as evidenced by the political conversation and the controversy that has already surrounded Bill C-3. The current confusion and debate between citizenship and Indian status has its origins in the fact that since the mid-1950s, Canada has tried to control our identity by defining who is legally an Indian.

Initially, the definition of Indian was quite broad and more reflective of how we saw ourselves. The first legal definition of who was an Indian included any person either of Indian birth or blood reputed to belong to a particular group of Indians, married to an Indian or adopted into an Indian family. This definition became more and more restrictive in an effort to enfranchise our peoples and to assimilate us into Canadian culture, and since 1869 these narrow definitions have specifically targeted First Nation women. Leadership made objections to these restrictions, specifically the loss of status to women who married non-native men. However, the government did not respond to those objections. Since then, this ongoing discrimination has had numerous adverse effects on our nations, communities and families.

Since 1985, Bill C-31 amendments to the Indian Act took steps to address the discrimination but at the same time created new discrimination and divisions. The *McIvor* case sought to deal with these issues, and now with Bill C-3 we have the opportunity to correct ongoing discrimination.

Therefore, and notwithstanding the broader question around nation building, let me state unequivocally that the Assembly of First Nations and First Nation leadership support removing all discrimination against our peoples that exists in legislation. Any discrimination is, in this time and place, unacceptable.

This position was affirmed by AFN resolution prior to the introduction of Bill C-3 and again reaffirmed in our annual general meeting in Winnipeg in July. To be clear, Bill C-3 should have gone further in addressing the broader discrimination under the Indian Act. Amendments were proposed and made at committee stage. Unfortunately, these amendments were ruled beyond the scope of the bill by the Speaker and disallowed.

Should the Senate see fit to reconsider proposed amendments to Bill C-3 and recommend again their approval to the house, I would respectfully submit that caution should be exercised so that the bill is not lost and we do not lose the opportunity to address the most egregious discrimination in accordance with the court's direction. While I recognize that Bill C-3 is not a complete solution, in the

qu'Indien aux termes de la Loi sur les Indiens et la question plus vaste de savoir qui a le droit d'être citoyen de nos nations, défi que doivent maintenant relever tant les législateurs pour le Canada que les législateurs pour nos propres nations.

Ce ne sera pas une tâche facile, comme en témoignent la conversation politique et la controverse qui a déjà entouré le projet de loi C-3. L'actuelle confusion et le débat au sujet de la citoyenneté et du statut indien ont leurs origines dans le fait que, depuis le milieu des années 1950, le Canada a essayé de contrôler notre identité en définissant qui est légalement un Indien.

Au départ, la définition d'Indien était plutôt vaste et était davantage le reflet de la façon dont nous nous percevions nous-mêmes. La première définition juridique de qui était un Indien englobait toute personne de naissance ou de sang indien réputée appartenir à un groupe particulier d'Indiens, mariée avec un Indien ou adoptée par une famille indienne. Cette définition est devenue de plus en plus restrictive dans le cadre d'un effort visant à émanciper nos peuples et à nous assimiler dans la culture canadienne, et, depuis 1869, ces définitions étroites ont visé plus particulièrement les femmes des Premières nations. Le leadership s'est opposé à ces restrictions, surtout en ce qui concerne la perte du statut d'Indien inscrit pour les femmes qui épousaient des hommes non autochtones. Cependant, le gouvernement n'a pas réagi à ces objections. Depuis, cette discrimination permanente a eu de nombreux effets néfastes sur nos nations, nos collectivités et nos familles.

Depuis 1985, les modifications à la Loi sur les Indiens, apportées par le projet de loi C-31, ont cherché à contrer cette discrimination, mais elles ont en même temps créé de nouvelles discriminations et divisions. La cause *McIvor* a cherché à résoudre ces problèmes, et voici maintenant qu'avec le projet de loi C-3, nous avons l'occasion de corriger une discrimination qui perdure.

En conséquence, et nonobstant la question plus vaste relative à la construction d'une nation, permettez que je déclare catégoriquement que l'Assemblée des Premières Nations et les leaders des Premières nations appuient l'élimination de toute discrimination à l'endroit de nos peuples qui existe dans la loi. Toute discrimination quelle qu'elle soit, en cette époque et en ce lieu, est inacceptable.

Cette position a été affirmée par une résolution de l'APN avant le dépôt du projet de loi C-3 et a de nouveau été réaffirmée lors de notre assemblée générale annuelle, tenue à Winnipeg, en juillet. Pour être claire, le projet de loi C-3 aurait dû aller plus loin pour corriger la discrimination plus générale découlant de la Loi sur les Indiens. Des amendements ont été proposés et apportés à l'étape de l'étude en comité. Malheureusement, il a été déterminé par le Président de la Chambre des communes que ces amendements outrepassaient la portée du projet de loi et étaient en conséquence irrecevables.

Advenant que le Sénat juge bon de réexaminer les amendements proposés au projet de loi C-3 et de recommander à nouveau leur adoption à la Chambre, je vous soumettrai respectueusement qu'il y aurait lieu de faire preuve de prudence afin que le projet de loi ne soit pas perdu et que nous ne perdions pas cette occasion de résoudre cette discrimination la plus flagrante conformément à la

interests of those who will be directly affected by this bill, including persons who may be denied registration in British Columbia, the bill, with or without amendments, must proceed.

To facilitate a smooth transition for Bill C-3, it is critically important that adequate resources be provided to First Nations to address the increased number of registrants. This is particularly important where First Nations are providing programs and services on behalf of the Government of Canada in their communities and where already stretched resources will be stretched even more.

I now want to return to the broader question of citizenship. At one level, this discussion is about discrimination, but at a more fundamental level, it is about belonging, an association with a group.

For policy-makers and administrators, the issue of increasing members might be viewed simply in terms of budget pressures, service provision and access to resources. At its core, however, this is about community, and this is powerful. Our people are our greatest resource.

In British Columbia, as in other parts of the country, our nations are developing our own models of citizenship. The nation decides who is a part of the nation, who is a citizen, notwithstanding the legacy of the Indian Act and memberships.

In the context of modern claims, the determination of citizenship is a fundamental conversation that results in the collective setting the rules and the individual electing to be a citizen or not. Citizens are beneficiaries of treaties and can participate in the political institutions created through the treaty or agreement, but, more important for the collective, in exchange they are subject to the obligations of citizenship.

In announcing the proposed amendments to the Indian Act, then Minister Strahl also announced an exploratory process centered on registration, membership and citizenship issues.

While this announcement was met favourably, I am very disappointed that Canada has not made any progress on this process and is insisting that it be contingent on the passage of Bill C-3. With the recent endorsement of the declaration, Canada needs to move forward on this process in good faith, with clear commitment and meaningful outcomes. A discussion of citizenship within the broad context of nation building would be evidence of a fundamental shift in the relationship between our nations and the Crown consistent with the spirit and intent of our historic treaties and necessary to include modern land claims agreements with nations that enjoy unextinguished Aboriginal title and rights.

décision de la cour. Bien que je convienne que le projet de loi C-3 ne constitue pas une solution complète, dans l'intérêt de ceux qui seront directement touchés par le projet de loi, dont les personnes risquant de se voir refuser l'inscription en Colombie-Britannique, le projet de loi, avec ou sans amendements, doit aller de l'avant.

Afin de faciliter une transition harmonieuse pour le projet de loi C-3, il est impératif que soient consenties aux Premières nations des ressources suffisantes pour accueillir le nombre accru d'inscrits. Cela est particulièrement important dans les situations où les Premières nations livrent programmes et services pour le compte du gouvernement du Canada dans leurs collectivités, et où des ressources déjà rares seront davantage encore grevées.

J'aimerais maintenant passer à la question plus vaste qu'est celle de la citoyenneté. À un niveau, cette discussion concerne la discrimination, mais à un niveau plus fondamental, il s'agit d'appartenance, d'association avec un groupe.

Pour les décideurs et administrateurs, la question de l'augmentation du nombre des membres peut être envisagée tout simplement dans le contexte de pressions budgétaires, de prestation de services et d'accès aux ressources. Cependant, au fond, la question est celle de la communauté, ce qui est puissant. Notre peuple est notre plus importante ressource.

En Colombie-Britannique, comme ailleurs au pays, nos nations sont en train de développer leurs propres modèles de citoyenneté. La nation décide qui en fait partie, qui en est citoyen, nonobstant les lois de la Loi sur les Indiens et les règles d'appartenance.

Dans le contexte des revendications modernes, la détermination de la citoyenneté relève d'une conversation fondamentale qui résulte de ce que le collectif fixe les règles et de ce que l'individu élit d'en être un citoyen ou non. Les citoyens sont bénéficiaires des traités et peuvent participer aux institutions politiques créées par le biais du traité ou de l'entente, mais, ce qui est plus important encore pour la collectivité, les citoyens sont, en échange, assujettis aux obligations découlant de la citoyenneté.

En annonçant les amendements proposés à la Loi sur les Indiens, le ministre d'alors, M. Strahl, a également annoncé un processus exploratoire centré sur l'inscription, l'appartenance et la citoyenneté.

Bien que cette annonce ait été favorablement accueillie, je suis très déçue que le Canada n'ait pas fait de progrès quant à ce processus et insiste à dire que cela est fonction de l'adoption du projet de loi C-3. Avec le récent appui de la déclaration, le Canada doit s'engager de bonne foi dans ce processus, avec un engagement clair et des résultats probants. Une discussion sur la citoyenneté dans un contexte plus large de construction de nation serait la preuve d'un virage fondamental dans la relation entre nos nations et la Couronne, dans le respect de l'esprit et de l'intention de nos traités historiques, et est chose nécessaire pour englober les accords de revendication territoriale modernes avec les nations qui jouissent de titres et de droits ancestraux non éteints.

It reflects the beginning of a healthier and more mature relationship between our peoples and the Crown, not only with respect to the determination of citizenship outside the Indian Act but also to govern through our own institutions of government with appropriate jurisdiction and authority.

In closing, long-term solutions do not lie in further tinkering with the Indian Act. Our nations have an inherent right to determine who is and who is not a citizen of our nation in accordance with our own laws, customs and traditions. That is fundamental to self-governance. The real and ultimate solution to ongoing discrimination under the Indian Act lies with full recognition of First Nations' jurisdiction over our own citizenship. The contribution that will be made by our full citizenry when legally recognized through appropriate citizenship processes, in part supported by interim legislation such as Bill C-3, will be profound.

Finally Parliament is in a unique position to work in partnership with First Nations to undertake a comprehensive review of the Indian Act, its related policies and regulations and their intrusion into First Nations' jurisdiction and to put forward mechanisms for recognition and staged and supported implementation of First Nations' jurisdiction.

I hope that you will support this critical work of supporting First Nation governance. Thank you for allowing me time to present my comments.

The Chair: Thank you.

Jeannette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada: *Meegwetch*, bonjour.

[*Ms. Corbiere Lavell spoke in her native language.*]

I would also like to acknowledge the people of the traditional territory we are presently meeting on, the Algonquin Nation. Greetings from the Anishinabek Nation as well as from all our native women across Canada.

Thank you for inviting the Native Women's Association of Canada to speak to your committee on these matters. As you know, these matters are crucial to Aboriginal women, our families, our communities and our nations.

The Native Women's Association of Canada is a nationally representative political organization comprised of provincial and territorial member organizations from across this country, and we are dedicated to improving the social and economic health and political well-being of First Nations and Metis women in Canada.

Meegwetch once again to speak to you, especially about this important subject and our perspective on Bill C-3.

The federal government has limited who is and who is not deemed an Indian and who is entitled to benefits according to provisions regarding membership within the Indian Act for many years. These limits and interpretations of our membership and

Cela refléterait l'établissement d'une relation plus saine et plus mûre entre nos peuples et la Couronne, ce non seulement en ce qui concerne la détermination de la citoyenneté en dehors de la Loi sur les Indiens, mais également en vue d'une gouvernance, par le biais de nos propres institutions gouvernementales, celles-ci dotées des compétences et des pouvoirs appropriés.

En conclusion, les solutions à long terme ne résident pas dans de nouveaux bricolages de la Loi sur les Indiens. Nos nations ont un droit inhérent de déterminer qui est et qui n'est pas citoyen de notre nation, conformément à nos lois, coutumes et traditions. Il s'agit là d'un élément fondamental de l'autonomie gouvernementale. La véritable et ultime solution à la discrimination continue en vertu de la Loi sur les Indiens réside en une pleine reconnaissance de la compétence des Premières nations quant à notre propre citoyenneté. La contribution qui sera faite par notre population dans son entier, une fois celle-ci reconnue grâce à des processus appropriés de reconnaissance de citoyenneté, appuyés en partie par des mesures législatives provisoires comme le projet de loi C-3, sera énorme.

Enfin, le Parlement se trouve dans une position unique, celle de travailler en partenariat avec les Premières nations pour entreprendre un examen exhaustif de la Loi sur les Indiens, ses politiques et règlements connexes et leur intrusion dans la compétence des Premières nations, et de mettre de l'avant des mécanismes de reconnaissance et de mise en œuvre progressive et appuyée de la compétence des Premières nations.

J'espère que vous appuyerez ce travail essentiel à l'appui de la gouvernance par les Premières nations. Merci de m'avoir accordé de votre temps pour vous soumettre mes vues.

La présidente : Merci.

Jeannette Corbiere Lavell, présidente, Association des femmes autochtones du Canada : *Meegwetch*, bonjour.

[*Mme Corbiere Lavell s'exprime dans une langue autochtone.*]

J'aimerais également saluer le peuple du territoire traditionnel sur lequel nous nous trouvons présentement, la Nation algonquine. Salutations de la part de la Nation anishinabek, ainsi que de toutes les femmes autochtones du Canada.

Merci d'avoir invité l'Association des femmes autochtones du Canada à venir entretenir le comité de ces questions. Comme vous le savez, ces questions sont d'une importance capitale pour les femmes autochtones, nos familles, nos collectivités et nos nations.

L'Association des femmes autochtones du Canada est une organisation politique représentative nationale composée d'organisations membres provinciales et territoriales de partout au pays, et notre objet est d'améliorer la santé sociale et économique et le bien-être politique des femmes de Premières nations et métisses au Canada.

Meegwetch, encore une fois, de pouvoir m'entretenir avec vous, au sujet, surtout, de cette importante question et de notre perspective en ce qui concerne le projet de loi C-3.

Le gouvernement fédéral a limité qui est et qui n'est pas considéré comme étant un Indien et qui a droit aux avantages selon les dispositions en matière d'appartenance, en vertu de la Loi sur les Indiens, et ce depuis de nombreuses années. Ces limites

citizenship, which were based on European values, have had devastating impacts on us as First Nations women because we have been excluded from our communities and from the key roles that we once held.

Our women traditionally commanded the highest respect in our communities as the givers of life, as the knowledge keepers of the practices, languages, traditions and customs of our nations, and as the protectors of water. It is well understood by all that the women of our nations have always held a sacred role as we brought new life into the world and as the bearers of our future generations.

As I am sure you are aware, key historical provisions of the Indian Act have altered all that. Now we need to explore what needs to be undone. We have the responsibility to return to our own understanding of citizenship. In our language, it means *e-dbendaagzijig*.

“Status” and “membership” have become the words and language of the Indian Act. These words have also served to divide us and undermine our ability to discuss this issue in a language that would allow us to be more inclusive and representative of all our citizens.

In 1951, in addition to creating an Indian registrar, the legislation maintained the male privileged provisions. In addition, the legislation introduced what is now referred to as the “double mother rule.” This rule provided that if a child’s mother and paternal grandmother did not have a right to Indian status, other than by virtue of having married an Indian man after September 1951, the child had Indian status only up to the age of 21. In the 1970s, I myself brought a case challenging the discriminatory legislative provisions of the Indian Act under the Canadian Bill of Rights. The Supreme Court of Canada in 1973 was divided and ruled that the provision did not result in any inequality under the law, with the reasoning that Indian women who married out were treated equally to other Indian women who married out. Discrimination is discrimination.

It was as a result of situations like my own and those of many other women like me that the Native Women’s Association of Canada came together. Now, more than 40 years later, we are still dealing with the same issue.

In the early 1980s, Senator Lovelace Nicholas, an Indian woman who married out, was successful before the United Nations Human Rights Committee in securing a finding that Canada was in violation of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which protects the right to practise one’s culture and language in community with other members of a person’s group.

Following the Charter in 1982, Bill C-31 was enacted in 1985, which did deal with some of the gender issues to the extent that it reinstated women who had lost status by marrying out and those

et interprétations de notre appartenance et citoyenneté, qui étaient fondées sur des valeurs européennes, ont eu des conséquences dévastatrices pour nous autres, femmes des Premières nations, du fait que nous ayons été exclues de nos collectivités et des rôles clés qui nous appartenaient autrefois.

Traditionnellement, nos femmes jouissaient du plus grand respect au sein de nos communautés, en tant que donatrices de vie, gardiennes du savoir quant aux pratiques, langues, traditions et coutumes de nos nations, et protectrices de l’eau. Il est bien compris par tous que les femmes de nos nations ont toujours joué un rôle sacré en amenant de nouvelles vies dans le monde et en étant les porteuses de nos générations futures.

Comme vous le savez, j’en suis certaine, des dispositions clés historiques de la Loi sur les Indiens ont changé tout cela. Il nous faut maintenant explorer ce qui doit être défait. Nous avons pour responsabilité de revenir à notre propre interprétation de ce qu’est la citoyenneté. Dans notre langue, cela signifie *e-dbendaagzijig*.

Les termes « statut » et « appartenance » sont devenus les mots et le langage de la Loi sur les Indiens. Ces mots ont également servi à nous diviser et à miner notre capacité de discuter de cette question dans une langue qui nous permettrait d’être plus inclusifs et représentatifs de tous nos citoyens.

En 1951, en plus de créer un registraire des Indiens, la loi a maintenu les dispositions privilégiant les personnes du sexe masculin. La loi a par ailleurs introduit ce que l’on appelle aujourd’hui la « règle mère grand-mère ». Cette règle établissait que, si la mère et la grand-mère paternelle d’un enfant n’avaient eu droit au statut d’Indien que du fait d’avoir épousé un Indien après septembre 1951, alors cet enfant ne jouissait du statut d’Indien que jusqu’à l’âge de 21 ans. Dans les années 1970, j’ai moi-même contesté devant la cour les dispositions législatives discriminatoires de la Loi sur les Indiens en invoquant la Déclaration canadienne des droits. La Cour suprême du Canada, en 1973, était divisée et a jugé que la disposition ne résultait en aucune inégalité en vertu de la loi, son raisonnement étant que les femmes indiennes qui épousaient un non-Indien étaient traitées de la même manière que d’autres femmes indiennes qui épousaient un non-Indien. La discrimination, c’est la discrimination.

C’est par suite de situations comme la mienne et celle de nombreuses femmes comme moi que l’Association des femmes autochtones du Canada a vu le jour. Aujourd’hui, plus de 40 ans plus tard, nous sommes toujours confrontés à la même situation.

Au début des années 1980, le sénateur Lovelace Nicholas, une femme indienne qui avait épousé un non-Indien, a obtenu une décision favorable du Comité des droits de l’Homme des Nations Unies, qui a statué que le Canada était en situation de violation de l’article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui protège le droit de pratiquer sa culture et sa langue dans sa collectivité d’origine.

Suite à l’entrée en vigueur de la Charte en 1982, le projet de loi C-31 a été adopté en 1985. Celui-ci a traité de certaines des questions de genre dans la mesure où il a réinscrit les femmes qu

who had lost status at age 21 due to the double mother rule, and this is where I was able to regain my status as well.

However, this legislation continued to discriminate against Indian women who married out as their children were registered as 6(2)s, which is a second-tier status, and it did not correct the previous discriminatory practices contained in the act over time. In fact, it created a whole new scope of discrimination based on status and membership that continues to be felt today.

Although Bill C-31 was supposed to remove gender discrimination from the status provisions, after it passed, there were some real differences between Bill C-31 Indians and other status Indians.

The children of the women who lost status could not pass on status to their own children if they intermarried with non-Indians or non-status Indians. On the other hand, the children of status men who had married non-Indian women before 1985 were able to pass on this status to their children.

There are a number of issues still before the courts today arising from the status provisions of the Indian Act. The *McIvor* case was but one of them. The *McIvor* case was decided by the Court of Appeal on very narrow grounds, and the proposed legislation we are here to talk about today is to rectify that narrow aspect. Bill C-3 does that but only to a certain extent. It does not rectify the broader outstanding gender issues encapsulated within the Indian Act. This is not to say that Bill C-3 is not needed. In fact, any relief from gender discrimination is much needed and welcomed. Our women and children have waited far too long already.

It is, however, also important to say that there is still much work needed to be done to remedy the remaining gender biases, the foundations of which are steeped within the Indian Act and its definitions. For instance, Bill C-3 cannot and does not address the act's discriminatory provisions that continue to prefer a male lineage.

For many people, registration under the Indian Act also results in acceptance within the First Nation community. Since 1985, First Nations have had the opportunity to define their band membership within the parameters set within the Indian Act. Many First Nations are moving from the Indian Act terminology of band membership to use the term "citizenship" rather than membership at the individual level. As I said, we have our own word for that too, which is *e-dbendaagzijig*.

avaient perdu leur statut du fait d'avoir épousé un non-Indien et celles qui avaient perdu leur statut à l'âge de 21 ans du fait de la règle mère grand-mère, et c'est alors que j'ai pu moi aussi regagner mon statut.

Cependant, la loi a continué d'être discriminatoire à l'endroit des femmes indiennes ayant épousé un non-Indien du fait que leurs enfants étaient inscrits en vertu du paragraphe 6(2), leur conférant un statut de deuxième classe, et n'a pas corrigé les pratiques discriminatoires antérieures enchâssées au fil du temps dans la loi. De fait, le projet de loi a instauré toute une nouvelle dynamique discriminatoire, fondée sur le statut et l'appartenance, et dont on continue encore aujourd'hui de ressentir les effets.

Bien que le projet de loi C-31 ait eu pour objet d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe des dispositions en matière de statut, après son adoption, il y a eu des différences très réelles entre les Indiens inscrits en vertu du projet de loi C-31 et les autres Indiens inscrits.

Les enfants des femmes ayant perdu leur statut ne pouvaient pas transmettre leur statut à leurs propres enfants s'ils épousaient des non-Indiens ou des Indiens non inscrits. D'un autre côté, les enfants d'Indiens inscrits de sexe masculin, ayant épousé des femmes non indiennes avant 1985, pouvaient, eux, transmettre leur statut d'Indien à leurs enfants.

Les tribunaux sont encore aujourd'hui saisis d'un certain nombre d'affaires découlant des dispositions en matière de statut de la Loi sur les Indiens. L'affaire *McIvor* n'en est qu'une parmi bien d'autres. L'affaire *McIvor* a été tranchée par la Cour d'appel sur la base de motifs très étroits, et le projet de loi dont nous discutons ici aujourd'hui vise à rectifier cet aspect très étroit. Le projet de loi C-3 y parvient, mais seulement dans une certaine mesure. Il ne corrige pas les problèmes plus larges de discrimination selon le sexe que renferme toujours la Loi sur les Indiens. Cela ne veut pas dire que l'on n'a pas besoin du projet de loi C-3. De fait, tout allègement de la discrimination sexuelle est à la fois requis et applaudi. Cela fait déjà beaucoup trop longtemps que nos femmes et nos enfants attendent.

Il est cependant également important de dire qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour corriger les préjugés sexuels qui demeurent, et qui imprègnent la Loi sur les Indiens et ses définitions. Par exemple, le projet de loi C-3 ne vise pas et ne peut pas viser les dispositions discriminatoires de la loi qui continuent de privilégier les descendants patrilinéaires.

Pour beaucoup de gens, l'inscription en vertu de la Loi sur les Indiens résulte également en l'acceptation au sein de la communauté des Premières nations. Depuis 1985, les Premières nations peuvent définir l'appartenance à la bande à l'intérieur des paramètres établis dans la Loi sur les Indiens. Les Premières nations sont nombreuses à abandonner la terminologie de la Loi sur les Indiens, et l'emploi du terme « appartenance à la bande », en faveur du terme « citoyenneté », au niveau individuel. Comme je l'ai dit, nous avons, pour cela également, notre propre terme, qui est *e-dbendaagzijig*.

In addition, First Nations are moving out of the Indian Act regime through comprehensive self-government agreements, often assuming jurisdiction over their own citizenship.

Bill C-3 consists of causes that seek to remedy a smaller aspect of the discriminatory circumstances of Ms. McIvor and her children and grandchildren. Despite all the legislative changes in the past and with the new Bill C-3, the federal government has retained control under sections of the Indian Act regarding the determination of Indian status for all First Nation peoples.

The Court of Appeal in *McIvor* missed a wonderful opportunity to provide a meaningful remedy to change the discriminatory preference that favours the male lineage. The main complaint of the *McIvor* case is that the Indian Act since 1876, based on European values, said that only men could pass along Indian status. For example, if a father does not sign the birth registration form, or the father is not stated on the form, there is an assumption that the dad was non-Indian, and the mom cannot pass on the appropriate Indian status to her child. That is still there.

The proposed amendments narrowly address the main issue in *McIvor*. Indian and Northern Affairs Canada, INAC, claims that this will ensure eligible grandchildren of women who lost status will become eligible for registration, but not all grandchildren will qualify.

Over time, the federal government has unilaterally changed the definition of who is and who is not an Indian, all without the consent of First Nation peoples. The Indian Act has created the discriminatory provisions and various classifications of what constitutes being "Indian" based on its interpretations.

We, as First Nations people, know who our citizens are. We know the people who belong to our communities. They are our mothers, our aunts, our children and our grandchildren.

Looking at next steps, given the complexities of the status provisions in the past, it is difficult to ascertain what all of the impacts will be on our families, our communities and our nations from these changes that are being proposed. We do know the Indian Act is an archaic piece of legislation and that the current solution provided is narrow.

We are always reacting to legislation that has been defined for us and responding with fragmented solutions that have historically and are currently defining who we are as peoples and as citizens of our nations. At the end of the day, we will have to say that once again it is clear that the Indian Act is ill equipped and a poor instrument to use to resolve these broader issues of citizenship.

Les Premières nations sont également en train de s'éloigner du régime de la Loi sur les Indiens par le biais d'ententes en matière d'autonomie gouvernementale, assumant souvent le contrôle sur leurs propres règles de citoyenneté.

Le projet de loi C-3 est le produit de causes cherchant à corriger un petit aspect de la discrimination vécue par Mme McIvor et ses enfants et petits-enfants. En dépit de tous les changements législatifs passés, ainsi que de ceux proposés dans le nouveau projet de loi C-3, le gouvernement fédéral a maintenu le contrôle, en vertu d'articles de la Loi sur les Indiens, de la détermination du statut d'Indien pour l'ensemble des peuples des Premières nations.

Dans l'affaire *McIvor*, la Cour d'appel a laissé passer une merveilleuse occasion de fournir une solution significative pour infléchir la préférence discriminatoire privilégiant les descendants patrilinéaires. Le principal grief dans l'affaire *McIvor* est que la Loi sur les Indiens dit, depuis 1876, sur la base de valeurs européennes, que seuls les hommes peuvent transmettre le statut d'Indien. Par exemple, si le père ne signe pas le formulaire d'enregistrement de la naissance, ou si le père n'est pas mentionné sur le formulaire, alors l'on suppose que le père est non-Indien, et la mère ne peut pas transmettre le statut indien approprié à son enfant. Cela demeure.

Les modifications proposées traitent de manière étroite du principal propos dans l'affaire *McIvor*. Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC, prétend que cela garantira que les petits enfants admissibles, dont la mère a perdu son statut, seront admissibles à l'inscription, mais ce ne sont pas tous les petits-enfants qui seront admissibles.

Au fil du temps, le gouvernement fédéral a changé unilatéralement la définition de qui est Indien et de qui ne l'est pas, tout cela sans le consentement des peuples des Premières nations. La Loi sur les Indiens a créé les dispositions discriminatoires et les différentes classifications de ce que c'est que d'être « Indien » sur la base de ses interprétations.

Nous autres, membres des Premières nations, savons qui sont nos citoyens. Nous savons qui appartient à nos collectivités. Ce sont nos mères, nos tantes, nos enfants et nos petits-enfants.

Nous tournant maintenant vers le futur, étant donné la complexité passée des dispositions en matière de statut, il est difficile de savoir quelles conséquences auront sur nos familles, nos collectivités et nos nations ces changements proposés. Nous savons que la Loi sur les Indiens est une loi archaïque et que la solution maintenant proposée est étroite.

Nous sommes sans cesse en train de réagir à des lois qui ont été définies pour nous et de donner suite avec des solutions fragmentées qui ont, historiquement, défini qui nous sommes en tant que peuples et en tant que citoyens de nos nations, et qui continuent de le faire. Au bout du compte, il nous faudra dire qu'une fois encore il est clair que la Loi sur les Indiens est mal équipée et est un instrument médiocre à employer pour résoudre ces questions plus vastes de citoyenneté.

Our long-term vision will see us define who we are as First Nation citizens. The Government of Canada has committed to an exploratory process to have these more complex discussions about status and defining our own citizenship within our nations. The Native Women's Association of Canada, our provincial and territorial member associations and First Nation communities must receive adequate funding to discuss and address these issues so as to accommodate the increase in membership that this legislation will bring about.

As the First Peoples of this land, we have the right to determine who we are, and we look forward to ensuring that all of our women and all of our children are included as full citizens within our First Nations and all our communities. *Meegwetich.*

The Chair: Thank you very much.

Conrad Saulis, Policy Director, National Association of Friendship Centres: I also want to acknowledge the traditional land of the Algonquin Nation that we are on, and I appreciate the opportunity to present in front of this committee on behalf of the National Association of Friendship Centres.

The National Association of Friendship Centres, NAFC, is a national non-profit Aboriginal organization that represents the views and concerns of 120 friendship centres and 7 provincial and territorial associations across Canada. The NAFC's mission statement is to improve the quality of life for Aboriginal peoples in an urban environment by supporting self-determined activities that encourage equal access to and participation in Canadian society and that respect and strengthen the increasing emphasis on Aboriginal cultural distinctiveness.

As part of the work that the NAFC has done with regard to the *McIvor* case and Bill C-3, in November 2009, we hosted a national dialogue session with our regional representatives. The report of that dialogue session, with its recommendations, has been presented to Indian and Northern Affairs Canada.

At our July annual general meeting, we passed a resolution that recognizes that implementation of Bill C-3 will impact friendship centres as focal points that Aboriginal people will go to for information and help. The NAFC has submitted a proposal to INAC that details a series of national, regional and local dialogue sessions for urban Aboriginal people on membership and identity.

In 1985, Bill C-31 demonstrated the onslaught of new registrants and the challenges to come upon the passage of Bill C-3. While 45,000 new registrants may be eligible for status under Bill C-3, many more times this number of people will inquire and apply. Friendship centres will be heavily engaged by clients at all 120 local levels. The NAFC also recognizes that there will be increased demands and pressures on First Nation governments, with particular notice to education and housing.

Notre vision à long terme nous verra nous définir nous-mêmes en tant que citoyens de Première nation. Le gouvernement du Canada s'est engagé en faveur d'un processus exploratoire de tenue de ces discussions plus complexes sur le statut et la définition de notre propre citoyenneté à l'intérieur de nos nations. L'Association des femmes autochtones du Canada, nos associations membres provinciales et territoriales et les collectivités des Premières nations doivent recevoir un financement adéquat pour pouvoir discuter et traiter de ces questions afin d'être en mesure d'accueillir les nouveaux membres auxquels donnera lieu le projet de loi.

En tant que Premiers peuples de ce territoire, nous avons le droit de déterminer qui nous sommes, et nous envisageons avec plaisir de veiller à ce que toutes nos femmes et tous nos enfants soient inclus en tant que citoyens à part entière au sein de nos Premières nations et de toutes nos collectivités. *Meegwetich.*

La présidente : Merci beaucoup.

Conrad Saulis, directeur, Politiques, Association nationale des centres d'amitié : J'aimerais moi aussi souligner que nous nous trouvons ici aujourd'hui sur les terres traditionnelles de la Nation algonquine, et je suis heureux d'avoir ainsi l'occasion de comparaître devant le comité au nom de l'Association nationale des centres d'amitié.

L'Association nationale des centres d'amitié, ou ANCA, est un organisme autochtone national sans but lucratif représentant les opinions et les préoccupations de 120 centres d'amitié et de 7 associations provinciales et territoriales au pays. L'ANCA a pour mission d'améliorer la qualité de vie des Autochtones vivant en milieu urbain, en appuyant des activités autonomes qui encouragent la contribution et l'accès à la société canadienne de façon équitable, tout en respectant et en renforçant le caractère distinct de la culture autochtone.

Dans le cadre du travail qu'a fait l'ANCA relativement à l'affaire *McIvor* et au projet de loi C-3, en novembre 2009, nous avons organisé, avec nos représentants régionaux, une séance de dialogue nationale. Le rapport sur cette séance de dialogue, avec les recommandations en émanant, a été déposé auprès d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Lors de notre assemblée générale annuelle en juillet, nous avons adopté une résolution reconnaissant que la mise en œuvre du projet de loi C-3 aura comme incidence, sur les centres d'amitié, d'en faire des points focaux auxquels iront les Autochtones pour recevoir aide et information. L'ANCA a déposé auprès d'AINC une proposition détaillant une série de séances de dialogue nationales, régionales et locales au sujet de l'appartenance et de l'identité, et qui s'adresseront aux Autochtones en milieu urbain.

En 1985, le projet de loi C-31 nous a donné un aperçu de ce qu'amènera l'arrivée massive de nouveaux inscrits et l'émergence de nouveaux défis qui découleront de l'adoption du projet de loi C-3. Quelque 45 000 personnes pourraient devenir admissibles au statut en vertu du projet de loi C-3, mais plusieurs fois ce nombre de personnes chercheront à se renseigner et à faire une demande d'inscription. Les centres d'amitié seront lourdement sollicités par des clients dans l'ensemble des 120 bureaux locaux.

INAC staff must work with friendship centres to train our local staff to be properly prepared for the questions to come. A strong national communications strategy needs to be developed, which includes recognition of the NAFC and the friendship centres. Fiscal resources must be provided to friendship centres for the human resource time and support they will be providing throughout the implementation of Bill C-3.

Our proposed engagement strategy would provide a series of urban, community-based dialogue sessions that provide opportunities for Aboriginal people living in urban areas to discuss nationhood, citizenship, membership and identity. It would also provide recognition and inclusion of the urban Aboriginal population and recognition of increased demand for services on- and off-reserve. It will also provide opportunities for urban Aboriginal youth to voice their perspectives and prepare for the future.

However, Bill C-3 does not resolve the issue of gender discrimination in the Indian Act. Persisting issues and exclusions remain. The NAFC believes there are present-day opportunities to fully study and explore remaining outstanding gender discrimination issues. There are roles and responsibilities for governments and Aboriginal people to engage in seeking proper solutions to remaining gender issues in the Indian Act.

Respectfully, the NAFC recommends that INAC establish a specific strategy with the NAFC, which will provide training to front-line staff and provide resource materials on applying for status. As well, friendship centres should be compensated for work that they will be required to provide pertaining to the new amendments, so that these organizations are not adversely affected by these required legislative changes. The NAFC proposed engagement strategy should be approved, with funding to carry out the strategy as detailed in our proposal.

Finally, the NAFC recommends that this committee conduct a study on removing gender discrimination in the Indian Act and seek solutions to redress historic exclusion and alienation of eligible Aboriginal people from obtaining their First Nation status, citizenship, identity and membership.

The Chair: Thank you very much.

Ms. Campbell, I will leave it to you to pitch in at question time, should you want to share something then.

Senator Baker: I would first like to congratulate each of you for your presentations and for the detailed information you have supplied. As you each point out, this is a Senate committee. This is

L'ANCA sait également que les gouvernements des Premières nations feront l'objet de demandes et de pressions accrues, notamment en ce qui concerne l'éducation et le logement.

Le personnel d'AINC doit travailler avec les centres d'amitié pour former nos employés locaux afin qu'ils soient bien préparés pour les questions qui surviendront. Il importe que soit élaborée une solide stratégie de communication nationale, englobant la reconnaissance de l'ANCA et des centres d'amitié. Des ressources financières devront être consenties aux centres d'amitié, compte tenu des ressources humaines et matérielles que ceux-ci devront assurer tout au long de la mise en œuvre du projet de loi C-3.

Notre stratégie d'engagement proposée offrirait une série de séances de dialogue urbaines communautaires, afin que les Autochtones vivant en milieu urbain puissent discuter du statut de nation, de la citoyenneté, d'appartenance et d'identité. Il s'agirait également d'assurer reconnaissance et inclusion de la population autochtone urbaine et reconnaissance de la demande accrue de services, en réserve et hors réserve, qui viendra. Notre stratégie offrirait également à la jeunesse autochtone en milieu urbain la possibilité d'exprimer ses perspectives et de se préparer pour l'avenir.

Le projet de loi C-3 ne règle cependant pas la question de la discrimination selon le sexe que renferme la Loi sur les Indiens. Il demeure des problèmes et des exclusions persistants. L'ANCA estime qu'il existe en ce moment des mécanismes d'étude et d'exploration des problèmes de discrimination sexuelle non encore réglés. Il y a des rôles et responsabilités pour les gouvernements et les peuples autochtones en vue de rechercher les bonnes solutions aux problèmes de genre qui demeurent dans la Loi sur les Indiens.

L'ANCA recommande respectueusement qu'AINC élabore une stratégie précise avec l'ANCA, dans le but d'offrir une formation au personnel de première ligne, ainsi que du matériel documentaire au sujet du processus de demande de statut. Les centres d'amitié devraient par ailleurs être indemnisés pour le travail qui leur reviendra du fait des nouvelles modifications, afin de ne pas subir de conséquences néfastes du fait de ces changements législatifs. La stratégie d'engagement proposée par l'ANCA devrait être approuvée et assortie du financement nécessaire pour que celle-ci soit réalisée, conformément à notre proposition détaillée.

Enfin, l'ANCA recommande que le comité effectue une étude sur l'élimination de la discrimination selon le sexe dans la Loi sur les Indiens et cherche des solutions en vue de corriger l'exclusion et l'aliénation historiques d'Autochtones admissibles, mais ne jouissant pas de leur statut de membre de Première nation, de leur citoyenneté, de leur identité et de leur appartenance.

La présidente : Merci beaucoup.

Madame Campbell, je vous laisserai le soin de faire votre contribution pendant la période des questions, si vous avez un message à livrer.

Le sénateur Baker : J'aimerais tout d'abord féliciter chacun d'entre vous pour vos déclarations et les renseignements détaillés que vous nous avez fournis. Comme vous l'avez chacun souligné,

sober second thought on proposed legislation that comes from the House of Commons. This bill will soon be reported, and we will be in discussions later this day concerning the future of the bill.

As you know and as you pointed out, amendments were introduced in committee in the House of Commons that would have drastically altered this bill and that, as was pointed out a moment ago, the Speaker judged to be out of order.

I am looking for a definitive answer to this question: What exactly are you recommending to the Senate committee?

Starting with the congress, you said we should exercise caution. You also said you wanted to make sure that in our exercise of caution we ensure that this bill is not defeated. I get that as a general assessment from each of the witnesses. Could you elaborate on that?

Each of you has said that the government has committed itself to an exploratory process. Have you been given guarantees that that will take place? Have you been given any guarantees as to what the outcome of that will be? First, could you verify that you do not want us to amend this legislation as you have suggested. My question is to the congress first, please.

Ms. Wilson-Raybould: Just a point of clarification: I represent the Assembly of First Nations in this regard.

I appreciate your question. I will further elaborate on my presentation with respect to the future of the bill and your deliberations later today.

To be clear, our chiefs in assembly, by way of numerous resolutions, sought, and seek, an elimination of all discrimination within statutes within the Indian Act. Further, this bill does not do that. This bill simply seeks to remedy the discrimination as pointed out by the B.C. Court of Appeal.

I would further submit that the Assembly of First Nations and our chiefs in assembly look to the more important discussion of citizenship, recognizing the challenges and the enormous effort put forward by Ms. McIvor in this regard. The question of status is different from the question of citizenship, and the latter question is the question that our chiefs in assembly have directed us to work towards.

As I mentioned, we were informed, as was everyone, with respect to the exploratory process. We have had some discussions with the minister, as well as his staff, around the exploratory process. We were excited to engage in this process to advance the separate dialogue around citizenship and support for our First Nations jurisdiction over the determination of our own citizenship.

Much to our displeasure, this has not started in earnest as yet, as it is dependent upon the passage of Bill C-3. We see this as a separate and more important discussion in advancing and supporting our inherent right to determine our own citizenship.

nous sommes un comité sénatorial. Ceci est un exercice de second examen objectif d'un projet de loi émanant de la Chambre des communes. Il sera bientôt fait rapport du projet de loi, et nous discuterons plus tard aujourd'hui de l'avenir du projet de loi.

Comme vous le savez, et comme vous l'avez souligné, il a été proposé par un comité de la Chambre des communes des amendements qui auraient transformé en profondeur le projet de loi et qui, comme cela a été indiqué il y a un instant, ont été jugés irrecevables par le Président de la Chambre des communes.

Je suis à la recherche d'une réponse définitive à la question que voici : que recommandez-vous exactement au comité sénatorial?

À commencer par le congrès, vous avez dit que nous devrions faire preuve de prudence. Vous avez également dit vouloir veiller à ce que, dans l'exercice de cette prudence, nous fassions en sorte que le projet de loi ne soit pas rejeté. C'est le message général que j'ai reçu de chacun des témoins. Pourriez-vous étayer un peu cela?

Chacun d'entre vous a dit que le gouvernement s'est engagé à l'égard d'un processus exploratoire. Vous a-t-on donné quelque garantie que la chose aura lieu? Vous a-t-on donné quelque garantie quant à ce qui en résultera? Premièrement, pourriez-vous confirmer que vous ne voulez pas que nous modifiions le projet de loi comme vous l'avez suggéré? Ma question s'adresse en premier au congrès. Allez-y, je vous prie.

Mme Wilson-Raybould : Juste un petit éclaircissement : Je représente ici l'Assemblée des Premières Nations.

J'apprécie votre question. Je vais développer un peu ma déclaration en ce qui concerne l'avenir du projet de loi et vos délibérations plus tard aujourd'hui.

Pour être claire, nos chefs en assemblée, au moyen de diverses résolutions, ont cherché, et cherchent, l'élimination de toute la discrimination contenue dans les dispositions de la Loi sur les Indiens. Le projet de loi n'accomplit pas cela. Le projet de loi cherche simplement à corriger la discrimination sur laquelle s'est prononcée la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Je vous soumettrai par ailleurs que l'Assemblée des Premières Nations et nos chefs en assemblée s'intéressent à la discussion plus importante de la citoyenneté, reconnaissant les défis et l'effort énorme déployé par Mme McIvor dans ce dossier. La question du statut est différente de celle de la citoyenneté, et c'est à cette dernière que nos chefs en assemblée nous ont demandé d'œuvrer.

Comme je l'ai mentionné, nous avons, comme tout le monde, été informés du processus exploratoire. Nous avons eu certaines discussions avec le ministre, ainsi qu'avec son personnel, au sujet du processus exploratoire. Nous étions excités à l'idée de nous engager dans ce processus visant à faire avancer le dialogue distinct au sujet de la citoyenneté et de l'appui de la compétence de nos Premières nations relativement à la détermination de notre propre citoyenneté.

À notre grand déplaisir, ce processus n'a pas encore été sérieusement engagé, vu qu'il dépend de l'adoption du projet de loi C-3. Nous y voyons une discussion distincte et plus importante en regard et en faveur de notre droit inhérent de déterminer notre

As a national body, we want to assist our chiefs and support the autonomy of our First Nations in their communities in advancing this discussion individually. Wherever possible, if we can assist in this regard by bringing together a national forum that will explore the diversity of the issues and the interests, that is what we are hoping will be advanced by the federal government in this regard.

Senator Baker: I appreciate your information, but my main question is this: You said in your presentation — and I wrote it down — that you are suggesting we exercise caution. I gathered from that that you were saying that if this bill is amended, it will of course have to go back to the House of Commons. The Speaker of the House of Commons has already given a judgment on the amendments to the bill that are needed to satisfy the requirements of the witnesses here today. Am I correct that you are telling us to be very cautious and not to amend the bill if the chance would be there that the bill would not pass a final reading in the House of Commons?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you again for that clarification. I recognize that the court-imposed deadline has been abridged twice and is coming due on January 31 of next year. I understand the realities of sending amendments back to the house and that they were out of the scope of the bill, as initially expressed by various members.

What I stated in my submission, and what I will restate now, is that this bill is an interim step. It does not remedy all the discrimination, obviously. We would seek to remedy that. Having said that, I recognize that in order to remedy all the discrimination, the reality is that the deadline imposed by the court will be abridged again, leaving a vacuum in British Columbia and a challenge for those persons who choose to be registered as Indians under the Indian Act.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you. It is good to see everyone again. Some of you I have seen many times.

My first question is to the AFN. You mentioned that the bill should be passed as is, even though there are no amendments to it. Would it not cause the same problems in 20 years, the same discriminatory section for women?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you, Senator Lovelace Nicholas. I hear you on that, and I recognize the reality of the situation we are dealing with in trying to seek a remedy on a piecemeal basis under provisions that have sought to take away from our women and our communities. I recognize, as you rightfully point out, that this will not remedy all the discrimination under the Indian Act. Absolutely, I recognize that.

Senator Lovelace Nicholas: Would any of the witnesses propose that the discrimination section of the Indian Act should just be removed from the Indian Act altogether?

Ms. Corbiere Lavell: I would agree that, as Aboriginal women, we are always seeking equality according to our traditions. This is what we had within our communities, that sense of equality,

propre citoyenneté. En tant qu'organe national, nous voulons aider nos chefs et appuyer l'autonomie de nos Premières nations dans leurs collectivités aux fins d'une progression individuelle de cette discussion. Partout où cela est possible, si nous pouvons aider en la matière en organisant une tribune nationale qui examine la diversité des questions et des intérêts, c'est ce que nous espérons voir promouvoir à cet égard par le gouvernement fédéral.

Le sénateur Baker : Je vous remercie de ces informations, mais ma principale question est la suivante. Vous avez dit dans votre déclaration — et je l'ai écrit ici — que vous recommandez que nous fassions preuve de prudence. Je devine que ce que vous vouliez dire par là est que, si le projet de loi est modifié, il devra, bien sûr, être renvoyé à la Chambre des communes. Le Président de la Chambre des communes s'est déjà prononcé sur les amendements au projet de loi qui seraient nécessaires pour satisfaire les exigences des témoins ici présents. Ai-je raison de penser que vous êtes en train de nous dire d'être très prudents et de ne pas modifier le projet de loi s'il y a un risque que le projet de loi ne soit pas adopté en dernière lecture à la Chambre des communes?

Mme Wilson-Raybould : Merci encore pour cet éclaircissement. Je conviens que le délai imposé par la cour a, par deux fois, été écourté et que le délai est maintenant le 31 janvier de l'an prochain. Je comprends les réalités du renvoi d'amendements à la Chambre et je sais que les amendements outrepassaient la portée du projet de loi, comme cela avait été déclaré au départ par différents membres.

Ce que j'ai dit dans ma déclaration, et ce que je vais répéter maintenant, est que le projet de loi est une étape provisoire. Il n'élimine bien sûr pas toute la discrimination. Nous chercherions à corriger cela. Cela étant dit, je conviens que, pour éliminer toute la discrimination, la réalité est que le délai imposé par la cour sera de nouveau abrégé, laissant un vide en Colombie-Britannique et un défi pour les personnes choisissant de se faire inscrire en tant qu'Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci. Il est bon de revoir tout le monde. J'ai vu certains d'entre vous de nombreuses fois.

Ma première question s'adresse à l'APN. Vous avez mentionné que le projet de loi devrait être adopté tel quel, même si aucun amendement n'y a été apporté. Cela ne causerait-il pas les mêmes problèmes dans 20 ans, la même discrimination à l'endroit des femmes?

Mme Wilson-Raybould : Merci, sénateur Lovelace Nicholas. Je vous entends bien, et je reconnais la réalité de la situation que nous essayons de corriger en apportant une solution partielle aux dispositions qui ont cherché à diminuer nos femmes et nos collectivités. Je conviens, comme vous le soulignez à juste titre, que ce projet de loi n'éliminera pas toute la discrimination renfermée dans la Loi sur les Indiens. Je reconnais parfaitement cela.

Le sénateur Lovelace Nicholas : L'un quelconque d'entre vous proposerait-il le simple retrait, de la Loi sur les Indiens, de l'article discriminatoire?

Mme Corbiere Lavell : Je conviendrais que, en tant que femmes autochtones, nous cherchons toujours l'égalité selon nos traditions. C'est ce que nous avons au sein de nos communautés, ce sentiment

respect and harmony. If we can influence any kind of legislation that would allow this to continue within legislation, by all means, that is what we should be seeking. The work that is going on and that has been going on is all steps to bring that about. What I can see happening now is that we are dealing with just more steps in the long-term process.

If this current bill could bring some of those members who have been excluded — not all of them, because we all know that cannot happen — back within our nations, that would be acceptable to many of our chiefs, our communities and our families, because they want their people to be back within our communities. This would recognize some of them. However, it still excludes many. There is another policy that excludes unstated paternity. That represents many of our people.

Within the Anishinabek Nation, we have set up our own governance structure. Within our governance structure, we set up a commission on citizenship. We call it the rule for those who belong. We have done our community consultation and it has been recognized. We are prepared to do it and we know who our people are. That would remove all the discriminatory sections that are there. That would be ideal.

Senator Lovelace Nicholas: We know who our people are, but INAC is always asking us to present documentation, for example, a birth certificate or something that says you are an Aboriginal person. Long before all this started, there were women who were taken off the list — and not just women. Some women have come to me and said, “What about us? We want to be recognized. We want the same rights. Why not us?” No one has ever mentioned those women who are still being refused in their communities. What about those women?

Ms. Wilson-Raybould: I appreciate your comments, and I recognize the importance of the comments that you make. I also recognize the importance of the opportunity that was provided to the Government of Canada to once and for all remedy all discrimination under the Indian Act. I know that evidence will be given later by Ms. McIvor with respect to the realities of how that could be possible. Those suggested amendments were ruled out of the scope of the bill. Some other key persons have given evidence before this committee that arguably could be within the scope of the bill. There was an opportunity to do it; it has not been done. Will the reality of not passing this bill further impact and penalize other persons in my region in British Columbia as well?

We are looking towards the broader question that we are looking to the Government of Canada to commit to substantive outcomes on supporting our First Nations, supporting our First Nations’ inherent jurisdiction over citizenship and supporting our

d’égalité, de respect et d’harmonie. Si nous pouvions exercer une influence en obtenant que cela soit maintenu dans le cadre d’une loi, alors, absolument, c’est ce que nous devrions rechercher. Le travail qui est en cours et celui qui a été mené sont autant d’étapes pour amener cela. Ce que je vois se dessiner aujourd’hui est qu’il s’agit tout simplement d’étapes supplémentaires dans le processus à long terme.

Si le projet de loi dans son libellé actuel pouvait ramener certains de ces membres qui ont été exclus — pas tous, car nous savons tout que cela ne pourra pas se faire — dans nos nations, alors ce serait acceptable à nombre de nos chefs, de nos collectivités et de nos familles, car ils veulent que les leurs réintègrent nos communautés. Le projet de loi reconnaîtrait certains d’entre eux. Cependant, il continue d’en exclure d’autres. Il y a une autre politique qui exclut les personnes dont la paternité n’a pas été déclarée. C’est le cas de nombre des nôtres.

Au sein de la Nation anishinabek, nous avons établi notre propre structure de gouvernance. Dans le cadre de cette structure de gouvernance, nous avons créé une commission de la citoyenneté. Nous appelons cela la règle pour ceux qui ont leur place. Nous avons mené nos consultations communautaires et la chose a été reconnue. Nous sommes prêts à faire ce travail et nous savons quelles personnes sont des nôtres. Cela éliminerait tous les articles discriminatoires qui sont en place. Ce serait l’idéal.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Nous savons qui sont les vôtres, mais AINC nous demande toujours de présenter des documents, un certificat de naissance, par exemple, ou autre chose qui dit que vous êtes autochtone. Bien avant que tout cela ne soit enclenché, il y a des femmes qui ont été rayées de la liste — et pas seulement des femmes. Certaines femmes sont venues me voir et m’ont dit « Et qu’en est-il pour nous? Nous voulons être reconnues. Nous voulons les mêmes droits. Pourquoi pas nous? » Personne n’a jamais encore mentionné ces femmes qui continuent encore de se faire refuser dans leur communauté. Qu’en est-il pour elles?

Mme Wilson-Raybould : J’apprécie vos commentaires et j’en conviens de l’importance. Je reconnais également l’importance de l’occasion qui a été offerte au gouvernement du Canada d’éliminer une fois pour toutes toute la discrimination en vertu de la Loi sur les Indiens. Je sais que Mme McIvor va témoigner plus tard au sujet de la façon dont cela pourrait être possible, dans la réalité. Ces amendements proposés ont été jugés comme outrepassant la portée du projet de loi. D’autres intervenants clés qui ont comparu devant le comité lui ont dit qu’on pourrait soutenir que les amendements s’inscrivent à l’intérieur de la portée du projet de loi. Il y a eu une occasion de faire quelque chose, mais elle n’a pas été saisie. La réalité de la non-adoption du projet de loi aura-t-elle une plus forte incidence et pénalisera-t-elle encore davantage d’autres personnes dans ma région en Colombie-Britannique?

La plus vaste question que nous examinons est celle de savoir si le gouvernement du Canada va s’engager en vue de résultats conséquents à l’appui des Premières nations, à l’appui de la compétence inhérente de nos Premières nations en matière de

First Nations' governance. We look forward to commitments to moving forward on this exploratory process that will ultimately result in support for First Nation governance.

Senator Lovelace Nicholas: I very much understand the frustration. What about compensation for these women who have suffered? I do not think I have ever heard anyone raise that. I do not know whether it was brought up in the House of Commons. Human rights are not my particular area, but what about compensation and infrastructure for this influx of people coming into the communities? As Mr. Saulis has said, they will need infrastructure money to accommodate the people coming in.

Ms. Wilson-Raybould: I hear you on that question as well. The initial bill, as introduced, contained proposed section 9, which provided a shield to the Government of Canada against action or actions for compensation by various people. That was a suggested deletion, but it was reinstated in Bill C-3. Unfortunately, I cannot provide an answer in that regard.

Again, you reference the issue of resourcing. My friends here have also mentioned the challenges that our organizations will face in resourcing and responding to this bill and, more important, the challenges that our First Nations in our communities will face in welcoming back new registrants as part of our nation. The programs and service delivery that we are undertaking in our communities will be further taxed. Why will the programs that the Government of Canada offers to our communities be further taxed, like non-insured health benefits, and so on?

Senator Lovelace Nicholas: Anyone else?

Mr. Saulis: Thank you, Senator Lovelace Nicholas. With Bill C-31, there is an opportunity here for people to look back to 1985 and what happened in the decade following that, for example, the impact of so many people coming back to the communities and wanting to be able to benefit from having status, whether post-secondary education, housing, or any other thing that status accrues to First Nations.

We want to look back to that time and see what happened, both on-reserve and off-reserve as well in urban areas, because friendship centres did feel a big influx of people coming to the doors, which will happen again in this situation. There will be many people, many more than the projected 45,000. It will put a lot of strain on the friendship centres. We are definitely trying to prepare for it. That is why we are hoping the federal government will include a good and strong communications strategy that will provide training to our front-line staff so that they can adequately provide information and help to the people who come to our doors to seek information.

Yes, there will be a major economic impact on friendship centres in the coming months and years. However, there is also an opportunity here to look back at 1985 and shortly after. I would

citoyenneté et à l'appui de la gouvernance de nos Premières nations. Nous espérons des engagements en vue de faire avancer ce processus exploratoire et qui débouchent au bout du compte sur un appui en faveur de la gouvernance par les Premières nations.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je comprends tout à fait la frustration. Qu'en est-il du dédommagement de ces femmes qui ont souffert? Je ne pense pas avoir jamais entendu quelqu'un soulever cet aspect-là. J'ignore s'il en a été question à la Chambre des communes. Les droits de la personne ne sont pas mon domaine de spécialisation, mais qu'en est-il du dédommagement et de l'infrastructure pour cet afflux de personnes dans les collectivités? Comme l'a dit M. Saulis, les collectivités auront besoin d'argent pour l'infrastructure nécessaire à l'accueil de ces personnes.

Mme Wilson-Raybould : Je vous comprends sur cette question également. Le projet de loi initial, lors de son dépôt, contenait l'article proposé 9, qui protégeait le gouvernement du Canada contre toute poursuite ou demande de dédommagement de la part de certaines personnes. Il avait été proposé de retirer cet article, mais il a été rétabli dans le projet de loi C-3. Malheureusement, je ne peux pas fournir de réponse à ce sujet.

Encore une fois, vous évoquez la question des ressources. Mes amis ici ont également mentionné les défis auxquels se trouveront confrontées nos organisations en matière de ressources et de suivi par suite de l'adoption du projet de loi et, ce qui est plus important encore, les défis auxquels se trouveront confrontées nos Premières nations dans nos collectivités pour réintégrer chez elles les nouveaux inscrits. La prestation de programmes et de services que nous assumons dans nos collectivités sera encore davantage grevée. Pourquoi les programmes offerts par le gouvernement du Canada dans nos collectivités, comme les services de santé nor assurés, et ainsi de suite, seront-ils encore davantage grevés?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Quelqu'un d'autre?

M. Saulis : Merci, sénateur Lovelace Nicholas. Avec le projet de loi C-31, les gens ont l'occasion de revenir sur l'année 1985 et sur ce qui s'est passé dans la décennie qui a suivi, par exemple les ramifications du fait qu'un si grand nombre de personnes ait voulu retourner dans les communautés et bénéficier du fait d'obtenir le statut d'Indien, qu'il s'agisse d'éducation postsecondaire, de logement ou de n'importe quel autre avantage que confère au Premières nations le statut.

Nous voulons réexaminer cette époque et voir ce qui s'est passé, tant en réserve que hors réserve, ainsi qu'en région urbaine car les centres d'amitié ont connu un énorme afflux de personnes venant frapper à leur porte, et c'est ce qui va se passer à nouveau avec cette situation. Il y aura beaucoup de gens, beaucoup plus que les 45 000 qu'on prédit. Cela va beaucoup en imposer aux centres d'amitié. Nous nous efforçons définitivement de nous préparer. C'est pourquoi nous espérons que le gouvernement fédéral inclura une stratégie de communications saine et solide assurant de la formation à notre personnel de première ligne, afin que celui puisse bien renseigner et aider les gens qui présenteront à notre porte à la recherche d'information.

Oui, il y aura une forte incidence économique sur les centres d'amitié dans les mois et les années à venir. Cependant, il présente également ici une occasion de revoir ce qui s'est pas

like also to respond in terms of what other opportunities are in front of us to work together to look at gender discrimination, the Indian Act, and other pieces of legislation, wherever that may be, but definitely with the Indian Act, to seek some kind of unified perspectives on that. There is much to be gained by many people who will still be exempt from Bill C-3.

The Chair: Thank you both very much.

Senator Brazeau: Good afternoon to all of you and thank you for your presentations. I think we can certainly all agree that the Indian Act has been the biggest barrier, specifically with the registration provisions in the Indian Act.

I am sure we will also all agree that this proposed legislation is an answer to the B.C. Court of Appeal decision, which was narrower than the B.C. Supreme Court decision. However, it does answer to one part of the discrimination under the Indian Act. I fully agree with the comments that were made; I believe that First Nations should decide who their own members are. However, we also live in the sad reality called the Indian Act. Until that is eliminated, it will be difficult to get to those serious discussions on status, membership and perhaps citizenship.

Having said that, do you agree that at least passing this bill will give the right to 45,000 individuals, maybe more, maybe fewer, to be identified as who they truly are, and they deserve that, on the one hand? Also, with respect to the exploratory process, what level of confidence do you have that, if this bill is passed, this will give organizations and First Nation people the opportunity to consult their own constituents with respect to moving forward on these registration, status and citizenship issues in the future?

Ms. Corbiere Lavell: I will share a recent resolution from the Native Women's Association of Canada's annual assembly. Our women from across Canada have pointed out that we will support this current government's initiative to address some of those discriminatory practices within the Indian Act as what must be dealt with in the court decision. However, we would like to see the ongoing engagement of our communities, and I am sure that they will be there and be ready to work with the government on the broader issues to hopefully eliminate all those discriminatory sections within the Indian Act. In the meantime, once these people are accepted back when this is passed, there should be enough resources for our communities, our First Nations, to adequately provide for them. That will be crucial. We cannot just sort of say, "Okay, this will be passed," without the understanding that there will be an added impact and the recognition that more work will have to be done with the First Nations, with us as national organizations and with our women and families.

en 1985 et tout de suite après. J'aimerais également répondre en soulignant les autres possibilités qui s'offrent à nous de travailler ensemble pour examiner la discrimination sexuelle, la Loi sur les Indiens, et d'autres lois, où qu'elles se trouvent, mais c'est définitivement le cas de la Loi sur les Indiens, pour chercher en la matière des perspectives communes. Il reste encore beaucoup à gagner par certaines personnes qui continueront d'être exclues par le projet de loi C-3.

La présidente : Merci beaucoup à tous les deux

Le sénateur Brazeau : Bonjour à vous tous, et merci de vos déclarations. Je pense que nous pouvons certainement tous convenir que la Loi sur les Indiens a été le plus gros obstacle, surtout du fait des dispositions qu'elle renferme en matière d'inscription.

Je suis également certain que nous conviendrons tous également que ce projet de loi est une réponse à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, décision qui a été plus étroite que celle de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Cependant, le projet de loi répond à une partie de la discrimination renfermée dans la Loi sur les Indiens. Je suis tout à fait favorable aux commentaires qui ont été faits; je crois que les Premières nations devraient décider de leurs membres. Cependant, nous vivons en même temps une triste réalité qui s'appelle la Loi sur les Indiens. Tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas été éliminée, il sera difficile d'entamer ces sérieuses discussions sur le statut, l'appartenance et peut-être la citoyenneté.

Cela étant dit, conviendriez-vous qu'au moins l'adoption du projet de loi conférerait à 45 000 personnes, peut-être plus, peut-être moins, le droit d'être identifiées pour ce qu'elles sont véritablement, et qu'elles méritent cela, d'un côté? D'autre part, en ce qui concerne le processus exploratoire, quel est votre degré de confiance, advenant l'adoption du projet de loi, en ce qui concerne la possibilité pour les organisations et les peuples des Premières nations de consulter leurs propres membres en vue de progresser relativement à ces questions d'inscription, de statut et de citoyenneté à l'avenir?

Mme Corbiere Lavell : Je vais partager avec vous une récente résolution émanant de l'assemblée annuelle de l'Association des femmes autochtones du Canada. Nos femmes de partout au Canada ont souligné que nous appuierons l'initiative de l'actuel gouvernement pour corriger certaines de ces pratiques discriminatoires aux termes de la Loi sur les Indiens, comme ce qui doit être réglé du fait de la décision de la cour. Cependant, nous aimerions voir l'engagement continu de nos collectivités, et je suis certaine qu'elles seront là, prêtes à travailler avec le gouvernement sur les questions plus larges pour, nous l'espérons, éliminer toutes ces dispositions discriminatoires que renferme la Loi sur les Indiens. Dans l'intervalle, une fois ces personnes réintégrées, par suite de l'adoption du projet de loi, il devrait y avoir suffisamment de ressources pour nos collectivités, nos Premières nations, pour que nous puissions nous occuper comme il se doit de ces gens. Cet aspect sera critique. Nous ne pouvons pas tout simplement dire « Très bien, la chose va être adoptée »,

We hope this will be the first step in a good working relationship with the government to ensure that we eliminate discrimination within this legislation. It will also bring back some of our citizens who have been lost. We need to have them back. Our elders are saying that. In two years' time, some of our communities will have no more status Indians. That is really heartbreaking. We must recognize our people. It is our role and responsibility, as mothers and as grandmothers, to recognize our children and grandchildren.

Ms. Wilson-Raybould: Thank you, Senator Brazeau, for your questions. I repeatedly say that our nations are in a period of transition and wanting to move out from under the Indian Act. The reality is that there are some provisions within the Indian Act that our First Nations are currently using. Our First Nations are currently, in a bigger reality, having success in moving beyond the Indian Act and negotiating self-government arrangements or sectoral governance arrangements.

I am also on council in my home community, and we have looked at the realities of Bill C-3 and what impact potential new registrants will have on our community. We have estimated that potentially 300 new persons will be registered as Indians under the Indian Act and will come back to our community.

More important, my community is engaged in dialogue with our community and is working towards developing our own citizenship laws and putting that law in place. This is where the dialogue gets somewhat conflicted or confused. I do not find nor would I ever see my identity as having been attributed through a piece of legislation — in this case the Indian Act — nor would I imagine that the 300 persons coming back to my community would see their identity as being attributed through a status provision of the Indian Act.

We are moving to the exploratory process with the Government of Canada, which you indicated, wanting to do it in partnership to seek solid outcomes and commitment to move down the path of self-determination that empowers our communities and our citizens on the ground to act, as they are doing across the country, on their inherent right to self-determination. This is where our identity lies. This is how we will advance as First Nations. It is through our own laws, based upon our own customs, traditions and culture.

Mr. Saulis: I thank Senator Brazeau for the questions. We need to keep in mind the people beyond the 45,000 or 55,000 and try to work together to see what we can do to resolve the gender discrimination issue within the Indian Act with a focus toward

sans comprendre qu'il y aura un poids supplémentaire et sans reconnaître qu'il importera de faire davantage de travail avec les Premières nations, avec nous, qui sommes des organisations nationales, ainsi qu'avec nos femmes et nos familles.

Nous espérons que cette étape sera un premier pas dans une bonne relation de travail avec le gouvernement, pour veiller à l'élimination de la discrimination dans le cadre de cette loi. Cela ramènera également certains de nos citoyens qui ont été perdus. Il nous faut les récupérer. C'est ce que disent nos aînés. D'ici deux ans, certaines de nos collectivités ne compteront plus du tout d'Indiens inscrits. Cela fend réellement le cœur. Il nous faut reconnaître les nôtres. En tant que mères et grands-mères, nous avons pour rôle et pour responsabilité de reconnaître nos enfants et petits-enfants.

Mme Wilson-Raybould : Merci de vos questions, sénateur Brazeau. Je dis à répétition que nos nations vivent une période de transition et souhaitent se retrancher de la Loi sur les Indiens. La réalité est que la Loi sur les Indiens renferme certaines dispositions qu'utilisent à l'heure actuelle nos Premières nations. Nos Premières nations, dans une réalité plus large, sont en ce moment en train de s'aventurer au-delà de la Loi sur les Indiens et de négocier des arrangements d'autonomie gouvernementale ou de gouvernance sectorielle.

Je siège également au conseil dans ma collectivité, et nous nous sommes penchés sur les réalités du projet de loi C-3 et sur l'incidence potentielle des nouveaux inscrits sur notre collectivité. Selon nos estimations, quelque 300 personnes pourraient être inscrites en tant qu'Indiens en vertu de la Loi sur les Indiens et revenir dans notre collectivité.

Plus important encore, ma communauté s'est engagée dans un dialogue avec notre communauté et œuvre en vue de l'élaboration et de l'instauration de nos propres lois en matière de citoyenneté. C'est là que le dialogue devient quelque peu conflictuel ou confus. Je ne considère, ni ne voudrais jamais voir, mon identité comme m'ayant été attribuée en vertu d'une loi — dans ce cas-ci, la Loi sur les Indiens —, et je ne peux pas non plus m'imaginer que les 300 personnes qui réintégreront ma communauté verraient leur identité comme ayant été attribuée par le biais d'une disposition en matière de statut de la Loi sur les Indiens.

Nous avançons vers le processus exploratoire avec le gouvernement du Canada, et dont vous avez fait état, désireux que nous sommes de mener cet exercice en partenariat, à la recherche de résultats solides et d'un engagement à emprunter le chemin de l'autodétermination de manière à habiliter nos collectivités et nos citoyens sur le terrain à agir, comme ils le font partout au pays, en vue d'exercer leur droit inhérent à l'autodétermination. C'est là que réside notre identité. C'est ainsi que nous avancerons en tant que Premières nations. Cela se fera par le biais de nos lois, fondées sur nos coutumes, traditions et cultures.

M. Saulis : Je remercie le sénateur Brazeau de ses questions. Il nous faut garder à l'esprit les personnes autres que les 45 000 ou 55 000, et essayer de travailler ensemble pour voir ce que nous pourrions faire pour résoudre la question de la discrimination

them. They want to have their status. They want to be First Nation people. They want to be able to say proudly that they are a member of a certain community or a certain nation.

I think the exploratory process may provide some opportunities along that way to begin the dialogue. I do not think it will necessarily resolve everything at the same time, but it is a step of the process. Through the dialogue, and with what I see, hopefully anyway, bridges will be built through the exploratory process. The people who are beyond the 45,000 — I will use that number because I do not know how many other thousands of people would be affected — I just want to keep them in mind. I want us to keep those people in mind because they have been left out, and they are still out there, living in this country.

I am also fearful that First Nation communities and friendship centres will be adversely affected because of the stresses on existing budgets. Those budgets are already put to the test, with more people coming back and wanting to be able to access various programs. Many more First Nation communities will be in very serious financial situations, I believe. There must be recognition that Bill C-3 must have fiscal attachments to it.

Senator Brazeau: My second question is more technical in nature. Looking back at 1985, the majority of the more than 100,000 individuals who regained status remained off-reserve for different reasons. I would imagine that of the 45,000 people who may regain status if this bill is passed, again the majority would be off-reserve. I understand some of the challenges in First Nation communities with the influx of people. After 1985 some communities did have difficulties, but again, the majority do live off-reserve.

If you do the quick math, 45,000 individuals divided by 615 communities is about 75 members per community who would go back to their own community. Obviously that might fluctuate, depending on the community. Some communities might be more affected than others. On average, 75 members potentially would go back to their communities, if they all went back.

Have any of your organizations done any research on where these potential 45,000 individuals may be, and do you have a sense of the balance between on-reserve and off-reserve?

Ms. Corbiere Lavell: The Anishinabek Nation in Northern Ontario has been working on developing its own governance structure, and determining our citizenship is just one of the facets it is dealing with. We are looking at the demographics, at the impact on our communities. The Anishinabek Nation did community consultations, and in those consultations all agreed that to keep our nations strong, to regain that sense of identity, culture and language, it would be up to our own communities to

sexuelle dans la Loi sur les Indiens en nous concentrant sur elles. Elles veulent avoir leur statut. Elles veulent être membres des Premières nations. Elles veulent pouvoir dire fièrement qu'elles sont membres d'une certaine collectivité ou d'une certaine nation.

Je pense que le processus exploratoire pourrait offrir quelques occasions en cours de route en vue d'entamer le dialogue. Je ne pense pas qu'il règle forcément tout en même temps, mais il s'agit d'une étape dans le processus. Grâce au dialogue, et d'après ce que je vois, en tout cas je l'espère, il sera possible d'ériger des ponts dans le cadre du processus exploratoire. Quant aux personnes autres que les 45 000 — je vais utiliser ce nombre, car j'ignore combien de milliers d'autres personnes seraient touchées —, je tiens simplement à les garder à l'esprit. J'aimerais que nous gardions à l'esprit ces personnes car elles ont été laissées de côté, et elles sont toujours là, vivant quelque part dans ce pays.

Je crains par ailleurs que les communautés des Premières nations et les centres d'amitié souffrent du fait que les budgets existants soient accablés. Ces budgets sont déjà mis à rude épreuve du fait des personnes qui reviennent et qui veulent bénéficier de différents programmes. Je pense qu'un bien plus grand nombre des communautés des Premières nations vont se trouver en très sérieuse difficulté financière. Il importe de reconnaître que le projet de loi C-3 doit être assorti de mécanismes financiers.

Le sénateur Brazeau : Ma deuxième question est de nature davantage technique. Si l'on songe à ce qui s'est passé en 1985, la majorité des plus de 100 000 personnes qui ont recouvré leur statut ont continué de vivre hors réserve pour diverses raisons. J'imagine qu'en ce qui concerne les 45 000 personnes pouvant recouvrer leur statut si le projet de loi est adopté, la majorité, encore une fois, serait hors réserve. Je comprends certains des défis auxquels se trouveront confrontées les collectivités des Premières nations du fait de l'afflux de personnes. Après 1985, certaines communautés ont en effet vécu des difficultés, mais, encore une fois, la majorité de ces personnes vivent à l'extérieur des réserves.

Pour faire un calcul rapide, 45 000 personnes divisées par 615 collectivités, cela donne environ 75 membres par collectivité qui réintégreraient leur communauté. Cela pourrait, bien sûr, fluctuer, selon la collectivité. Certaines pourraient être davantage touchées que d'autres. En moyenne, 75 membres par collectivité y retourneraient, si tout le monde réintégrait sa communauté.

L'une quelconque de vos organisations a-t-elle fait des recherches pour déterminer où se trouvent ces 45 000 candidats potentiels, et avez-vous une idée de l'équilibre entre ceux qui vivent en réserve et ceux qui vivent hors réserve?

Mme Corbiere Lavell : La Nation anishinabek, dans le Nord de l'Ontario, œuvre à l'élaboration de sa propre structure de gouvernance, et la détermination de notre citoyenneté n'est qu'une des facettes que celle-ci recouvrira. Nous nous penchons sur la démographie, sur l'incidence sur nos collectivités. La Nation anishinabek a mené des consultations communautaires, et, lors de ces consultations, tous ont convenu que, pour que nos nations demeurent fortes, pour que nous puissions recouvrer

determine who our citizens are and that we would follow the one-parent rule: As long as have you one parent, then you would be a member of that First Nation community. The Anishinabek Nation is also looking at the resourcing of the new members who would be entitled to come back. It was also recognized that many of them would not necessarily move back to the communities, but they would be living in places where they could get employment or education, et cetera. That was taken into consideration.

I would invite you to approach the Anishinabek Nation to visit and see the kind of work people there have done. The work is there. It has been documented.

Ms. Wilson-Raybould: Our nations are currently undertaking that research. I spoke specifically about my nation, and my nation's population is just shy of 1,000 people. The individual work that we have to do to estimate the numbers, which I said were 300, I imagine, would be reflective in each community across the country. That certainly far surpasses the 45,000, but these are just numbers, and we cannot estimate them to any great degree. We need a practical plan that will address these and the resources that will address the numbers of people who will come back into our communities. We are looking to the Government of Canada to participate in the development of this plan that will respond to the needs of each of our individual communities, and, certainly, the Assembly of First Nations would support that work.

The Chair: Thank you all for coming. You have made great presentations. It has been a great help.

Next, we welcome Sharon McIvor, the woman who has demonstrated so much courage in making this fight, and her lawyer Gwen Brodsky, both from the province of British Columbia. We would ask you to present, and we will give you a full hour.

Sharon McIvor, as an individual: My name is Sharon McIvor. I am a *Nlekepmux* from South Central British Columbia. My band is the Lower Nicola Indian Band, and we are situated just outside of Merritt, B.C. Seated to my right is my friend and colleague and probably one of the best Charter litigators in the country, Gwen Brodsky.

Ms. Brodsky and I have been on this journey together for a while, and it looks like it may not be ending any time soon. We were hoping that after the B.C. Supreme Court decision we were looking at the culmination of something really important happening.

However, I do want to acknowledge the history that goes along with the strong women that went before me. I want to acknowledge Mary Two-Axe Earley, Sandra Lovelace and Jeannette Corbiere for the work they have done to bring us to where we are. I also want to acknowledge women who were with the Indian Rights for Indian Women group: Nellie Carlson, Jenny

notre identité, notre culture et notre langage, il devrait revenir à nos propres collectivités de déterminer qui sont nos citoyens, et que nous suivrions la règle du parent unique : tant et aussi longtemps que vous y avez un parent, alors vous seriez membre de cette communauté des Premières nations. La Nation anishinabek s'emploie également à rechercher les personnes qui seraient admissibles à réintégrer nos rangs. Il a également été reconnu que nombre d'entre elles ne retourneraient pas forcément vivre dans les collectivités, mais se trouveraient dans des endroits où elles pourraient obtenir de l'emploi, de l'éducation, et cetera. Nous avons tenu compte de cela.

J'aimerais également vous inviter à prendre contact avec la Nation anishinabek pour lui rendre visite et y constater le genre de travail que les gens y ont fait. Le travail a été fait. Il a été documenté.

Mme Wilson-Raybould : Nos nations ont entrepris de faire cette recherche. J'ai parlé tout particulièrement de ma nation, dont la population est d'un tout petit peu moins de 1 000. Le travail individuel qu'il nous faut faire pour estimer les nombres, dont j'ai dit qu'il était pour nous de 300, j'imagine, refléterait la réalité de chaque collectivité au pays. Cela dépasserait certainement les 45 000, mais ce ne sont que des nombres, et nous ne pouvons pas en faire une estimation très précise. Il nous faut un plan pratique face à cela et les ressources nécessaires pour couvrir les personnes qui réintégreront nos collectivités. Nous comptons sur le gouvernement du Canada pour participer à l'élaboration de ce plan, qui réagira aux besoins de chacune de nos collectivités, et, clairement, l'Assemblée des Premières Nations appuierait ce travail.

La présidente : Merci à vous tous d'être venus. Vous avez fait d'excellents exposés. Votre participation nous a été d'une grande aide.

Nous accueillons maintenant Sharon McIvor, la femme qui a fait preuve de tellement de courage en menant ce combat, et son avocate, Gwen Brodsky, qui se trouvent toutes les deux en Colombie-Britannique. Nous vous invitons à vous présenter à nous, après quoi nous vous consacrerons une heure complète.

Sharon McIvor, à titre personnel : Je m'appelle Sharon McIvor. Je suis une *Nlekepmux* du Centre-Sud de la Colombie-Britannique. Ma bande est la bande indienne de la basse Nicola, qui se trouve tout à côté de Merritt, en Colombie-Britannique. Assise à ma droite est mon amie et collègue, et sans doute l'une des meilleures avocates spécialisées en contentieux fondé sur la Charte au pays, Gwen Brodsky.

Mme Brodsky et moi faisons ce voyage ensemble depuis quelque temps déjà, et il semble qu'il ne va peut-être pas se terminer de sitôt. Nous avons espéré qu'après la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, nous allions voir aboutir quelque chose de réellement important.

Cependant, je tiens à souligner l'histoire qui a été le fait des femmes fortes qui m'ont devancée. Je tiens à rendre hommage à Mary Two-Axe Earley, à Sandra Lovelace et à Jeannette Corbiere, pour le travail qu'elles ont fait pour nous amener là où nous nous trouvons aujourd'hui. J'aimerais également rendre hommage aux femmes qui ont participé au groupe Indian Rights

Margetts for the Native Women's Association of Canada that came out of Indian Rights for Indian Women; Jane Gottfriedson and Gail Stacey-Moore all have left without seeing what they have been fighting for. They are gone; they have moved on.

They fought for years and years and years to have equality for Indian women. It does not seem like a big thing in Canada, to have your basic human rights met, to have equality.

They and many others have died wishing that it happened, and it has not happened. The bill that you have before you that you are considering — and, I suspect, will just rubber-stamp — is a piece of garbage, to be frank; the chair asked us to speak in plain language. It does not do anything near what it should do.

We are talking about an exploratory process, and yet you have a bill that does not even address the part of the equality that we were demanding. It is not something that we should be asking to have recognized. It is our basic human right to be equal. It is our basic human right to be able to belong to our communities, and we are here begging that you do something about it.

It seems totally outrageous. What are we offered in return? It is not even I and my sisters, the ones who are being affected. We are not being offered anything. Some of us will be elevated to a different status, and some of our grandchildren will be added, and we left a whole lot behind, but what is being offered in exchange for the non-recognition of our basic human and equality rights? An exploratory process.

Where else in the world do you have to explore whether or not you can exercise your basic human and equality rights? It is bizarre. In Canada, one of the leading countries of the Western world, which goes and tells the rest of the world what a wonderful place it is to live and how their citizens are all being treated well, what are they offering? An exploratory process, so others — many of whom will not be affected directly — have a say in whether our basic human and equality rights are recognized. To my mind, it is totally bizarre.

Today I wanted to tell you a little bit about what I have been saying. A funny thing happened to me on my way in seeking equality. I was born at a time when the Indian Act regime was quite strict. When I was born in 1948, I was not entitled to status; I was not entitled because my mother was not entitled. My grandmother was an Indian woman who partnered with a non-Indian man, and my mother and her siblings were a product of that relationship.

I am the daughter of an Indian woman — not a recognized Indian woman — and an Indian man who was also not recognized. Therefore, when I was born, I was not entitled to be recognized as "status."

for Indian Women : Nellie Carlson, Jenny Margetts, pour l'Association des femmes autochtones du Canada, qui est une émanation de Indian Rights for Indian Women; Jane Gottfriedson et Gail Stacey-Moore, qui nous ont toutes quittés sans avoir vu ce pour quoi elles combattaient. Elles sont parties; elles sont passées à autre chose.

Elles ont lutté pendant des années et des années pour obtenir l'égalité pour les femmes indiennes. Ce ne semble pas être une chose énorme, au Canada, que de voir respectés ses droits fondamentaux en tant que personne, de jouir de l'égalité.

Ces femmes et de nombreuses autres sont mortes en espérant que la chose se réalise, mais elle ne s'est pas réalisée. Le projet de loi que vous avez devant vous et que vous examinez — et dont je devine que vous allez simplement l'entériner automatiquement — est, pour être franche avec vous, bon pour la poubelle. La présidente nous a demandé de vous parler carrément. Le projet de loi est très loin de faire ce qu'il devrait faire.

Nous parlons d'un processus exploratoire; or, vous avez un projet de loi qui ne traite même pas de la partie de l'égalité que nous revendiquons. Il ne s'agit pas de quelque chose dont nous devrions avoir à demander la reconnaissance. C'est notre droit fondamental en tant qu'êtres humains d'être égales. C'est notre droit humain fondamental que de pouvoir appartenir à nos collectivités, et voici que nous sommes ici en train de vous supplier d'y faire quelque chose.

Cela paraît totalement scandaleux. Que nous offre-t-on en retour? Ce n'est même pas moi et mes sœurs, celles qui sont touchées. On ne nous offre rien du tout. Certaines d'entre nous seront élevées à un statut différent, et certains de nos petits-enfants seront ajoutés, et toute une foule d'autres personnes ont été laissées de côté, mais qu'est-ce qui est en train d'être offert en échange de la non-reconnaissance de nos droits humains fondamentaux et de nos droits à l'égalité? Un processus exploratoire.

Où d'autre dans le monde vous faut-il explorer la question de savoir si vous pouvez ou non exercer vos droits de la personne fondamentaux et vos droits à l'égalité? C'est bizarre. Au Canada, l'un des pays chefs de file du monde occidental, qui raconte partout à qui veut l'entendre combien il fait bon vivre ici et combien les citoyens y sont tous bien traités, que nous offre-t-on? Un processus exploratoire, afin que d'autres — dont bon nombre ne seront pas directement touchés — aient leur mot à dire quant à savoir si nos droits humains fondamentaux et nos droits à l'égalité sont en train d'être respectés. Cela est à mon sens tout à fait bizarre.

Aujourd'hui, j'aimerais vous entretenir un petit peu de ce que je raconte. Il m'est arrivé une chose étrange sur ma route vers l'égalité. Je suis née à une époque où le régime découlant de la Loi sur les Indiens était plutôt strict. Lorsque je suis née en 1948, je n'avais pas droit au statut d'Indien; je n'y avais pas droit du fait que ma mère n'y avait pas droit. Ma grand-mère était une femme indienne qui s'était liée à un homme non indien, et ma mère et ses frères et sœurs ont été le produit de cette relation.

Je suis la fille d'une femme indienne — une femme indienne non reconnue — et d'un homme indien qui lui non plus n'a pas été reconnu. En conséquence, lorsque je suis née, je n'étais pas admissible au « statut » d'Indien.

In 1985, when the law changed and I applied for status, they gave me 6(2) status, and they denied my children. They posthumously gave my mom 6(1)(c) status because my grandmother was registered and gave me 6(2) status. That was where I started my journey.

I and my siblings were all 6(2). Fast-forward — actually, it was not fast; it took a long time to get from 1989 to 2006, when we finally got to court. However, in July of 2006, we got a letter from the Department of Justice Canada that said it acknowledged that the registrar had made a mistake. What the registrar had said was that I and my siblings were all 6(2); in fact, we should have been 6(1)(c), so it upgraded my status.

Then my son is a 6(2). If you have been reading and listening, you know that 6(1) is the ability to pass it on at least to another generation. With 6(2), you cannot pass it on in your own right; you have to partner with somebody who also has status. Anyway, they upgraded my status, and all of a sudden in 2006, a whole lot of years later, they said that I should be a 6(1)(c) and my son should be a 6(2).

They did not tell us how that it was rearranged. Then they said, now your case is moot so we do not really have to go to trial. We thought about it for maybe 30 seconds and said, “No, my grandchildren are not eligible now and so we will not throw the case out the door at this point.”

We had a court date in October 2006. In September 2006, the Department of Justice made an application to court to have our case thrown out as moot because my son now had status.

One thing that we talked about is that we did not know what the court would do with the trial, so we said why not go into court and say that no, we do not agree that it is moot, but as a fallback, we would just ask the court and the Department of Justice by consent to give my son status, which is 6(2).

We went in September of 2006, and the Department of Justice would not consent to giving my son status. The Justice Canada people would not give a consent order, and they asked that the case be thrown out as moot. As you know, that did not happen, because we went to court in October.

En 1985, lorsque la loi a été modifiée et que j'ai revendiqué le statut d'Indien, on m'a accordé le statut en vertu du paragraphe 6(2), mais on a refusé le statut à mes enfants. Les autorités ont, de manière posthume, accordé à ma mère le statut en vertu de l'alinéa 6(1)(c), du fait que ma grand-mère était inscrite, et m'ont accordé le statut en vertu du paragraphe 6(2). C'est là que j'ai entrepris mon voyage.

Moi et mes sœurs avons toutes été reconnues comme Indiennes en vertu du paragraphe 6(2). Avance rapide — cela n'a en vérité pas été rapide; il a fallu longtemps pour passer de 1989 à 2006, lorsque nous nous sommes enfin retrouvés devant les tribunaux. Cependant, en juillet 2006, nous avons reçu une lettre du ministère de la Justice du Canada disant qu'il convenait que le registraire s'était trompé. Ce que le registraire avait dit était que moi et mes frères et sœurs étions tous des Indiens inscrits au titre du paragraphe 6(2); en fait, nous aurions dû être inscrits au titre de l'alinéa 6(1)(c), alors on a rehaussé mon statut.

Mon fils, lui, est un Indien au titre du paragraphe 6(2). Si vous avez lu et écouté, vous savez qu'un Indien au titre du paragraphe 6(1) est habilité à transmettre le statut à au moins une autre génération. Dans le cas des Indiens en vertu du paragraphe 6(2), vous ne pouvez pas, seul, transmettre le droit; il vous faut avoir comme conjoint une personne qui jouit de ce statut. Quoi qu'il en soit, on a surclassé mon statut et, tout d'un coup, en 2006, bien des années plus tard, on m'a dit que je devrais jouir d'un statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)(c) et que mon fils devrait être un Indien inscrit en vertu du paragraphe 6(2).

On ne nous a pas dit comment cela avait été réarrangé. Puis, on nous a dit, votre grief est maintenant vide de sens, alors il n'est pas vraiment nécessaire d'aller de l'avant avec le procès. Nous y avons réfléchi pendant, peut-être, 30 secondes, et avons dit « Non, mes petits-enfants ne sont en ce moment pas admissibles, alors nous n'allons pas abandonner la contestation à ce stade-ci ».

La date prévue pour l'audience était en octobre 2006. En septembre 2006, le ministère de la Justice a demandé au tribunal de rejeter notre grief comme étant sans intérêt du fait que mon fils avait obtenu le statut d'Indien.

Une chose dont nous avons discuté était le fait que nous ignorions ce que le tribunal ferait quant au procès, et c'est ainsi que nous nous sommes dit, pourquoi ne pas comparaître devant le tribunal et dire que non, nous ne convenons pas que la question est sans intérêt, mais notre position de repli allait être de tout simplement demander au tribunal et au ministère de la Justice d'accorder par consentement le statut à mon fils, ce qui correspond à l'inscription en vertu du paragraphe 6(2).

Nous y sommes allés en septembre 2006, et le ministère de la Justice n'a pas consenti à accorder l'inscription à mon fils. Les gens du ministère de la Justice ont refusé de donner une ordonnance d'accord et ont demandé que notre prétention soit rejetée comme étant sans intérêt. Comme vous le savez, ce n'est pas ce qui s'est passé, car nous avons plaidé devant la cour en octobre.

However, when we went to court in October, we also asked for a consent order that my son could get status. I could not figure out why he was entitled after all of this time. The Department of Justice actually argued our motion for us, because we could not figure out how they had determined my son's status.

They said I was entitled to status when I was born. Because my mother was an illegitimate daughter of an Indian woman and I was the illegitimate daughter of an Indian woman, I was actually entitled to status when I was born. I lost that status when I married my husband in 1970, and then I was reinstated.

I thought for a minute, and I thought this is really bizarre because my brother, who was also entitled at birth, did absolutely nothing to upgrade his status. He was just merrily doing whatever he was doing and never put his mind to it. He had better status than I did at that moment when they made that ruling.

I will tell you how that works. If you look at this stuff, they call him my hypothetical brother, but my hypothetical brother's name is Ernest Bernard McIvor. He was born May 28, 1953. His mother is Susan Blankinship and his father is Ernest Dominic McIvor. He got married. His first wife, Audrey, was a White woman, and he has a son Jody McIvor who was born in 1974. His second wife was also a White woman, Kim, and they have a daughter, Jenee, who was born in 1980, and a son, Ernest, who was born in 1983.

He was entitled at birth. He is entitled to 6(1)(a) status. His wife is entitled to 6(1)(a) status. His sons and his daughter are entitled to 6(1)(a) status. I got 6(1)(c) and my son has 6(2), and all of my brothers' grandchildren are entitled to status just with that finding.

Jody has Samantha and Gemma. They have status. Jenee has Maria Wyatt and Chelsea. They have status. Darcy has Kaydance and Kale. They have status at that moment.

Finally, in August of 2010, I got my brother's stuff together and we applied, and so he has 6(1)(a) status. We got the letter a month later. He has got 6(1)(a) status. His wife has 6(1)(a) status. His first wife is entitled to 6(1)(a) status even though they divorced. His children all have 6(1)(a) status, and his grandchildren have status.

I was born in 1948 and my mother is Susan Blankinship and my father is Ernest Dominic McIvor. I have 6(1)(c) status, and my son has 6(2) status and my grandchildren do not have status.

Cependant, lors de notre pourvoi en justice en octobre, nous avons également demandé une ordonnance de consentement pour que mon fils obtienne son inscription. Je ne parvenais pas à comprendre pourquoi il était admissible après tout ce temps. Le ministère de la Justice a, en vérité, défendu notre motion pour nous, car nous ne parvenions pas à comprendre comment on avait déterminé le statut de mon fils.

On a dit que j'avais été admissible à l'inscription à ma naissance. Du fait que ma mère était la fille illégitime d'une femme indienne et que j'étais la fille illégitime d'une femme indienne, j'avais en vérité droit au statut d'Indienne à ma naissance. J'avais perdu ce statut en épousant mon mari en 1970, puis je l'avais récupéré.

J'ai réfléchi un instant, et je me suis dit que cela était réellement étrange, car mon frère, qui avait lui aussi été admissible au statut d'Indien à la naissance, n'avait strictement rien fait pour améliorer son statut. Il avait tout simplement vécu gaiement sa vie et n'avait jamais réfléchi à la chose. Il avait un statut supérieur au mien au moment où cette décision a été rendue.

Je vais vous expliquer comment cela fonctionne. Si vous regardez toute cette documentation, on dit de lui qu'il est mon frère hypothétique, mais le nom de mon frère hypothétique est Ernest Bernard McIvor. Il est né le 28 mai 1953. Sa mère est Susan Blankinship, et son père est Ernest Dominic McIvor. Il s'est marié. Sa première femme, Audrey, était une femme blanche, et il a un fils, Jody McIvor, qui est né en 1974. Sa seconde épouse était Kim, elle aussi une femme blanche, et ils ont eu une fille, Jenee, qui est née en 1980, et un fils, Ernest, qui est né en 1983.

Il était admissible à la naissance. Il est admissible au statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Son épouse est admissible au statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Ses fils et sa fille sont admissibles au statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Moi, j'ai obtenu le statut en vertu de l'alinéa 6(1)c), et mon fils est un Indien en vertu du paragraphe 6(2), et tous les petits-enfants de mes frères sont admissibles au statut d'Indien du simple fait de cette décision.

Jody a Samantha et Gemma. Ils ont le statut d'Indien. Jenee a Maria Wyatt et Chelsea. Elles ont le statut d'Indien. Darcy a Kaydance et Kale. Ils ont le statut automatiquement.

Enfin, en août 2010, je réunis les papiers de mon frère et nous faisons une demande, et c'est ainsi qu'on lui reconnaît le statut en vertu de l'alinéa 6(1)a). Nous avons reçu la lettre un mois plus tard. Il a obtenu le statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a). Sa femme jouit du statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 6(1)a). Sa première épouse a droit au statut d'Indienne en vertu de l'alinéa 6(1)a) bien qu'ils aient divorcé. Ses enfants ont tous le statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a), et ses petits-enfants ont le statut d'Indien.

Moi, je suis née en 1948, et ma mère est Susan Blankinship et mon père est Ernest Dominic McIvor. J'ai le statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)c), et mon fils a le statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2), et mes petits-enfants n'ont pas le statut d'Indien.

It is quite bizarre that my brother, who as I said did absolutely nothing, is all of a sudden in a better place only because he is a male. I have two brothers. They are not really hypothetical brothers. They keep saying they are hypothetical. They are real brothers, and they have real families.

I could say that for me it was quite a funny thing that happened when I was seeking equality: All of a sudden my male siblings got better equality than I did, or they got better status than I did, and I have no equality.

On the issue of 6(1) status, I believe that in order to fully address the issue, I am entitled to 6(1)(a) status, and my son is entitled to 6(1)(a) status. That is the only thing that will bring full equality to my situation.

I know that you have heard a lot of input from others. All I am saying is that when I am listening to the other presenters and what they are talking about — well, let us do this exploratory process and, okay, when are we going to get the money to do that? Let us talk about the impact on the communities. In relation to recognition and the right to belong to the community, I heard, “You get education, you get this, and you get that.” It is the right to belong to a community. It is the absolute right to be recognized as part of your community, and it is not something that someone should be able to say, “You do, and you do not.” It is a birthright. It is a birthright that I had when I was born. It is a birthright that my children have and my grandchildren have, and this exploratory process, I believe, is a red herring.

I know they offered that for the Meech Lake Accord to pass. They said, “Okay, if you get your chiefs to agree, and we can pass the Meech Lake Accord, we will give you the Royal Commission on Aboriginal Peoples.” Those of you who followed the process know that the Royal Commission on Aboriginal Peoples’ report is sitting on the shelf. Nothing has happened, and I believe that is what will happen with the exploratory process.

The Assembly of First Nations, the Native Women’s Association of Canada, other groups, will get huge chunks of money. We women on the ground have done all of the groundwork. I can tell you I have done all of the work to get here. The Assembly of First Nations did not help me, and for the most part the Native Women’s Association of Canada did not help me, and the Congress of Aboriginal Peoples did not help me. I brought it this far, and now they have all jumped on board and have said, “Okay, whatever little piece of legislation you want to put through because of the time frame, we agree with that. You can go ahead and do it, but give us the money.”

I am outraged, as you can tell. I am outraged about what has been going on.

Il est plutôt étrange que mon frère, qui, comme je l’ai dit, n’a strictement rien fait, se trouve tout d’un coup mieux placé, du simple fait d’être du sexe masculin. J’ai deux frères. Ils ne sont en réalité pas des frères hypothétiques. Ils continuent de dire qu’ils sont hypothétiques. Ils sont des vrais frères, et ils ont des vraies familles.

Je pourrais dire que, pour moi, il s’est réellement passé quelque chose d’étrange lorsque j’ai cherché à obtenir l’égalité. Tout d’un coup, mes frères ont joui d’une égalité supérieure à la mienne, ou ont obtenu un meilleur statut que moi, et je ne jouis d’aucune égalité.

En ce qui concerne la question du statut d’Indien en vertu du paragraphe 6(1), je crois que pour vider réellement la question, j’ai droit au statut d’Indien en vertu de l’alinéa 6(1)a) et mon fils a droit au statut en vertu de l’alinéa 6(1)a). C’est la seule possibilité qui puisse amener, dans ma situation, la pleine égalité.

Je sais que vous avez entendu beaucoup de choses de la bouche d’autres personnes. Tout ce que je suis en train de dire est que, en écoutant les autres intervenants et ce dont ils parlent — eh bien, entamons ce processus exploratoire et, bon, quand allons-nous recevoir l’argent pour faire cela? Parlons de l’incidence sur les communautés. Au sujet de la reconnaissance et du droit d’appartenance à la communauté, j’ai entendu dire « Vous obtenez une éducation, vous obtenez ceci, vous obtenez cela ». Il s’agit du droit d’appartenance à une communauté. Il s’agit du droit absolu d’être reconnu comme faisant partie de votre communauté, et ce n’est pas quelque chose dont quelqu’un devrait pouvoir dire « Vous y avez droit mais vous, vous n’y avez pas droit ». C’est un droit de naissance. C’est un droit que j’ai acquis lorsque je suis née. C’est un droit de naissance qu’ont mes enfants et mes petits-enfants, et j’estime que ce processus exploratoire est une esquivance.

Je sais qu’ils ont offert cela en vue de la ratification de l’Accord du lac Meech. Ils ont dit « D’accord, si vous obtenez que vos chefs donnent leur aval, et si nous réussissons à adopter l’Accord du lac Meech, nous vous donnerons la Commission royale sur les peuples autochtones ». Ceux d’entre vous qui ont suivi le processus savent que le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones est resté sur l’étagère. Il ne s’est rien passé, et je crois que c’est le sort qui sera réservé au processus exploratoire.

L’Assemblée des Premières Nations, l’Association des femmes autochtones du Canada et d’autres groupes obtiendront d’énormes montants d’argent. Nous autres, les femmes sur le terrain, avons fait tout le travail préparatoire. Je peux vous dire que j’ai fait tout le travail pour en arriver là. L’Assemblée des Premières Nations ne m’a pas aidée, et l’Association des femmes autochtones du Canada ne m’a pas non plus aidée, pour la plupart, et le Congrès des Peuples Autochtones ne m’a pas aidée non plus. J’ai fait avancer le dossier jusqu’ici, et maintenant, ils ont tous sauté dans le train et ont dit « D’accord, peu importe le petit projet de loi que vous voulez mettre en place du fait du délai, nous serons d’accord. Vous pouvez y aller, mais donnez-nous l’argent ».

Je suis scandalisée, comme vous l’aurez compris. Je suis scandalisée par ce qui est en train de se faire.

I also want to say that there are people who are being missed. All of the people who were born pre-September 4, 1951, are totally out of the picture now. Those are the grandchildren born before that.

The illegitimate daughters of Indian men are being missed, and I do not know whether you understand that concept. There was a court case in the late 1950s or early 1960s that said if you are a male descendant of an Indian man and you are illegitimate, you are entitled to status. If you are the female descendant, you are not entitled.

I have a niece and a nephew, the boy born in April of 1979 and the girl born in June of 1980. The mother is non-Indian; the father is status Indian. My nephew got status at birth. My niece did not get status until after April 17, 1985, Bill C-31. She has 6(2) status and he has 6(1)(a) status. They have identical parents; the only difference is male and female. It stays that way. She cannot pass her status on her own right like her brother can, because she is female.

The children of status women who partnered with non-Indian men or non-status men are in the same situation.

The unstated paternity is there. Of course, with Bill C-3, even if you are born before 1985, if you are a grandchild, you only get 6(2) status. There are about 2,000 children in the double-mother situation who lost their status prior to 1985. There are about 2,000 of them. They get 6(1) status, and those are the second-generation grandchildren that my situation was compared to. The grandchildren in my situation, if they were born before April 17, 1985, get 6(2) status.

You can do something about that. I think you should do something about that. They should get 6(1) status if they were born before April 17, 1985. It is bizarre that they did not even follow the B.C. Court of Appeal's decision: If my grandchildren were born April 17, 1985, they will not give them 6(1) status like the double-mother counterparts. They are giving them 6(2) status.

The last thing I want to say before I turn it over to Ms. Brodsky is that you have said several times that you are the sober second thought. I do not want you to let this opportunity pass for you to fulfill your responsibility to us as Indian women, as Aboriginal women.

I cannot believe that with a clear conscience you can pass this piece of proposed legislation, which is flawed and regressive, and leave out so many women who are entitled and their descendants who are entitled. I cannot see how you can do this because you have the responsibility, as part of the Parliament of Canada, to fulfill the obligations under our legislation.

Je tiens également à dire qu'il y a des gens qui ont été laissés de côté. Toutes les personnes nées avant le 4 septembre 1951 sont maintenant tout à fait écartées. Ce sont les petits-enfants nés avant cette date.

Les filles illégitimes d'hommes indiens ont été laissées de côté, et j'ignore si vous comprenez ce concept. Il y a eu une affaire dont les tribunaux ont été saisis à la fin des années 1950 ou au début des années 1960, et l'arrêt de la cour a décidé que si vous êtes un descendant du sexe masculin d'un homme indien et que vous êtes illégitime, vous avez droit au statut. Si vous en êtes un descendant du sexe féminin, alors vous n'y avez pas droit.

J'ai une nièce et un neveu. Le garçon est né en avril 1979 et la fille en juin 1980. Leur mère est non-Indienne; le père est Indien inscrit. Mon neveu a eu le statut d'Indien à sa naissance. Ma nièce ne l'a obtenu qu'après le 17 avril 1985, avec le projet de loi C-31. Elle a le statut en vertu du paragraphe 6(2), alors que le garçon a le statut en vertu de l'alinéa 6(1)a). Ils ont les mêmes parents; la seule différence est que l'un est un garçon et l'autre est une fille. Cela ne change pas. La fille ne pourra pas transmettre son statut de son propre droit, au contraire de son frère, du fait de son sexe.

Les enfants d'Indiennes inscrites dont le conjoint est un homme non indien ou non inscrit se trouvent dans la même situation.

La paternité non déclarée est là. Bien sûr, avec le projet de loi C-3, même si vous êtes né avant 1985, si vous êtes un petit-enfant, vous n'obtenez que le statut en vertu du paragraphe 6(2). Il y a près de 2 000 enfants visés par la règle mère grand-mère qui ont perdu leur statut avant 1985. Ils sont au nombre d'environ 2 000. Ils obtiennent le statut en vertu du paragraphe 6(1), et ce sont là les petits-enfants de deuxième génération auxquels a été comparée ma situation. Les petits-enfants dans ma situation, s'ils sont nés avant le 17 avril 1985, obtiennent le statut en vertu du paragraphe 6(2).

Vous pouvez y faire quelque chose. Je pense que vous devriez y faire quelque chose. Ces personnes devraient obtenir le statut en vertu du paragraphe 6(1) si elles sont nées avant le 17 avril 1985. Il est étrange que l'on n'ait même pas appliqué la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique : si mes petits-enfants sont nés avant le 17 avril 1985, on ne leur accordera pas le statut au titre du paragraphe 6(1), comme c'est le cas pour les personnes visées par la règle mère grand-mère. On leur accorde le statut en vertu du paragraphe 6(2).

La dernière chose que j'aimerais dire avant de céder la parole à Mme Brodsky est que vous avez plusieurs fois souligné que ceci est un exercice de second examen objectif. Je ne veux pas vous voir laisser passer cette occasion de vous acquitter de votre responsabilité envers nous, femmes indiennes, femmes autochtones.

Je ne peux pas croire que vous puissiez adopter, la conscience tranquille, ce projet de loi défectueux et régressif, écartant ainsi un si grand nombre de femmes ayant droit, ainsi que leurs descendants ayant droit. Je ne parviens pas à comprendre comment vous pouvez faire cela, car vous avez pour responsabilité, en tant que participants au Parlement du Canada, d'exécuter vos obligations en vertu de la loi.

I am asking you to think about it. The incremental changes are not good enough. They did an incremental change in 1985. We are in 2010 now, and they are doing a tiny little incremental change, and goodness knows what will happen. I can tell you that if this passes in its form, that is it. That is all we will get until somebody comes along and takes another 20 years to try to get a little bit of a change.

The last thing I want to say is that this is our birth right, our human equality right. We should be allowed to exercise it fully, and it is your responsibility to help us do that.

Gwen Brodsky, Barrister and Solicitor, as an individual: Bill C-3 and the exercise we are engaged in today make me very ashamed as a Canadian. It seems that we are having a conversation about whether it is acceptable for Parliament to put its seal of approval on discriminatory legislation. Is this Canada in 2010?

It is a fundamental principle of international human rights law that the right to be free from sex discrimination and the attendant obligations on governments is a right of immediacy, and the obligations are obligations of immediacy. Sex equality is not something to be realized incrementally. Incrementalism is not a defence to sex discrimination. It is a right of immediacy.

As I understand it, this committee is about to return to the Senate something that will result in the rubber-stamping of legislation that violates fundamental principles of international human rights law, including the Covenant on Civil and Political Rights, of which Canada has been a signatory since 1976, which guarantees equality to men and women, including the equal enjoyment of their culture.

To shift gears slightly, let us entertain the possibility that there could be something good about an incremental approach to ending sex discrimination. I wish to put the lie to that suggestion on a strictly empirical basis. This has been going on for 150 years. How long are Aboriginal women and their descendants expected to wait? There are people dying without the equal recognition of their status as Aboriginal people, which the federal government chooses to confer as part of its special relationship with Aboriginal individuals. How long are people supposed to wait? It has been 150 years.

It was 1857 when the first piece of discriminatory legislation was introduced conferring second-class status on Aboriginal women. Aboriginal women who were wives of Aboriginal men who became enfranchised lost their status, not by virtue of any act of their own but merely by virtue of their association with men who enfranchised. In 1869, the marrying-out rule was introduced, which applied only to Aboriginal women and not to Aboriginal men.

Je vous demande d'y réfléchir. Des changements cumulatifs ne suffisent pas. Il a été apporté un changement marginal en 1985. Nous sommes aujourd'hui en 2010, et voici qu'on apporte encore un tout petit changement marginal, et personne ne sait ce qui va se passer. Je peux vous dire que si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, ce sera tout. C'est tout ce que nous obtiendrons jusqu'à ce que quelqu'un se présente et prenne encore 20 ans pour essayer d'obtenir quelque petit changement.

La dernière chose que je tiens à dire est que nous parlons ici de notre droit de naissance, de notre droit fondamental à l'égalité. Nous devrions être autorisées à l'exercer pleinement, et vous avez pour responsabilité de nous aider à le faire.

Gwen Brodsky, avocate-procureure, à titre personnel : Le projet de loi C-3 et l'exercice auquel nous nous adonnons aujourd'hui me font avoir très honte en tant que Canadienne. Il semble que nous soyons en train d'avoir une conversation quant à la question de savoir s'il est acceptable pour le Parlement d'apposer son sceau d'approbation sur une loi discriminatoire. Sommes-nous bien au Canada en 2010?

Il est un principe fondamental du droit international en matière de droit de la personne que le droit d'être libre de discrimination fondée sur le sexe, et d'être protégé par les obligations conséquentes revenant aux gouvernements, est un droit immédiat, et que les obligations sont des obligations immédiates. Le gradualisme n'est pas une défense en matière de discrimination selon le sexe. Nous parlons ici d'un droit immédiat.

D'après ce que je comprends, le comité est sur le point de renvoyer au Sénat quelque chose qui résultera en l'adoption automatique d'un texte de loi qui violera les principes fondamentaux du droit international en matière de droits de la personne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le Canada est, depuis 1976, signataire, et qui garantit l'égalité aux hommes et aux femmes, y compris la jouissance égale de leur culture.

Pour changer quelque peu de vitesse, envisageons la possibilité qu'il y ait quelque chose de positif quant à une approche graduelle à l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe. J'aimerais réfuter cette suggestion sur une base strictement empirique. La situation perdure depuis 150 ans. Pendant combien de temps s'attend-on à ce que les femmes autochtones et leurs descendants patientent? Il y a des gens qui meurent sans jamais jouir d'une reconnaissance égale de leur statut d'Autochtone, chose que le gouvernement fédéral a choisi de conférer dans le cadre de sa relation spéciale avec les Autochtones. Pendant combien de temps les gens sont-ils censés attendre? Cela fait 150 ans déjà.

C'est en 1857 qu'a été introduite la première loi discriminatoire, conférant un statut de seconde classe aux femmes autochtones. Les femmes autochtones épouses d'hommes autochtones qui choisissaient l'émancipation perdaient leur statut, non pas du fait de quelque acte de leur part, mais du simple fait de leur relation avec un Indien affranchi. En 1869, l'on a instauré la règle sur les mariages mixtes, qui ne s'appliquait qu'aux femmes autochtones, et non pas aux hommes autochtones.

By 1906 there was explicit provision in successive Indian Acts defining Indian as “male,” “wife of male,” “child of male.” There have been calls for reform since as early as 1872. As Judge Ross of the B.C. Supreme Court noted, Aboriginal organizations protested this discrimination as early as 1872. By 1970 the Royal Commission on the Status of Women decried the discrimination against women in the Indian Act. By 1978 and through the 1980s, the federal government had acknowledged the sex discrimination. By 1981 there was the *Lovelace* decision — and I pay my humble respects to Senator Lovelace Nicholas, who is with us today — of the International Human Rights Committee, which adjudicates complaints under the International Covenant on Civil and Political Rights, that the rights of Indian women to the equal enjoyment of their culture were being violated by the Indian Act.

Partly in response to the *Lovelace* decision, the government promised, and Minister Crombie said upon introducing the 1985 act, that the new legislation would be totally non-discriminatory. Well, it was not. It was a failed promise. The 1985 act, which is the act in force today, was failed remedial legislation. It triggered a new round of criticism, including the 1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Since then there has been criticism from international human rights bodies of the continuing sex discrimination, including the body that presides over the Covenant on Civil and Political Rights, the committee responsible for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, all those instruments to which Canada is a signatory.

How long does Canada need to eliminate the discrimination against Aboriginal women and their descendants once and for all? If passed in its present form, Bill C-3 will be further failed remedial legislation.

That brings us to the petition of which Ms. McIvor has spoken publicly in the media. This is a petition submitted to the United Nations Human Rights Committee, the same committee that heard Sandra Lovelace's complaint, under the International Covenant on Civil and Political Rights. It was submitted to the petitions office in Geneva on November 27, 2010. Receipt was acknowledged on November 30, 2010. It is with heavy hearts that we have filed this petition, which is, in so many ways, like Sandra Lovelace's petition — déjà vu all over again. We do this with heavy hearts because we know it is unnecessary and not the way we want it to be done.

This should be dealt with properly at home in Canada by our Parliament. It differs from the *Lovelace* case in that it does not involve band membership or band citizenship, as some of the speakers have talked about and as was acknowledged by the

À partir de 1906, des dispositions explicites ont été inscrites dans des lois successives sur les Indiens, définissant un Indien comme étant « mâle », « épouse de mâle », « enfant de mâle ». Des réformes ont été revendiquées aussi tôt qu'en 1872. Comme l'a souligné le juge Ross de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, des organisations autochtones ont protesté contre cette discrimination dès 1872. En 1970, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a décrié la discrimination à l'endroit des femmes dans la Loi sur les Indiens. Dès 1978, et tout au long des années 1980, le gouvernement fédéral a reconnu que cette discrimination sexuelle existait. En 1981, est intervenu l'arrêt *Lovelace* — et je rends humblement hommage au sénateur Lovelace Nicholas, qui est ici avec nous aujourd'hui — du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, qui tranche les plaintes en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et qui a statué que la Loi sur les Indiens violait le droit des femmes autochtones à la jouissance égale de leur culture.

En partie en réponse à la décision *Lovelace*, le gouvernement a promis, et le ministre Crombie l'a déclaré lors du dépôt du projet de loi en 1985, que la nouvelle loi serait libre de toute discrimination. Eh bien, tel n'a pas été le cas. La promesse faite n'a pas été tenue. La Loi de 1985, celle qui est en vigueur aujourd'hui, a échoué en tant que loi réparatrice. Elle a déclenché une nouvelle ronde de critiques, dont celles de la Commission royale sur les peuples autochtones en 1996.

Depuis, des critiques à l'égard de la discrimination sexuelle persistante ont émané d'organismes internationaux de défense des droits de la personne, dont celui qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le comité responsable du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, tous instruments dont le Canada est signataire.

Combien de temps faut-il au Canada pour qu'il élimine une fois pour toutes la discrimination à l'égard des femmes autochtones et de leurs descendants? Si le projet de loi C-3 est adopté dans sa forme actuelle, il ne sera qu'encore une autre loi réparatrice ratée.

Cela nous amène à la pétition dont Mme McIvor a parlé publiquement dans les médias. Il s'agit d'une pétition soumise au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, celui-là même qui a entendu la plainte de Sandra Lovelace, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette pétition a été déposée auprès du bureau des pétitions à Genève, le 27 novembre 2010. Il en a été accusé réception le 30 novembre 2010. C'est le cœur lourd que nous avons déposé cette pétition, qui, à tellement d'égards, ressemble à celle de Sandra Lovelace — c'est de nouveau du déjà vu. Nous l'avons fait le cœur lourd, car nous savons que cela aurait pu être évité et aurions voulu que les choses se passent autrement.

Le problème devrait être réglé convenablement chez nous, au Canada, par notre Parlement. Cette situation diffère de celle dans l'affaire *Lovelace*, en ce qu'il n'y intervient pas l'appartenance à la bande ou la citoyenneté dans une bande, comme l'ont dit certains

representative of the AFN. That is a different issue. Sharon McIvor's case is solely concerned with registration status, that which Minister Crombie explained refers to the special relationship between persons of Aboriginal descent and the federal government.

In other ways, it is the same issue all over again. It is the same struggle of Aboriginal women and their descendants trying to use the processes to which Canada has agreed to enforce their right to be free from sex discrimination. As I said, under the International Covenant on Civil and Political Rights, women have a right to equality. Sex discrimination is prohibited. Under that covenant, Canada, as a state party, also has an obligation to provide an effective remedy for violations of the covenant.

Sharon McIvor and her son, Jacob Grismer, have been trying to obtain an effective remedy in Canada for over two decades. Bill C-3 does not provide it.

Therefore, we are still looking for an effective remedy. Sharon McIvor has told you the only effective remedy that will eliminate sex discrimination is one that puts the Aboriginal women and their descendants on exactly the same footing as the Aboriginal men and their descendants. That means conferring full section 6(1)(a) status on the Aboriginal women and the female line. This committee should endorse nothing less.

Senator Kochhar: Thank you, chair and panel. Ms. McIvor, I admire your courage and passion to continue your fight, but there is absolutely no bill that is a perfect bill. I have not seen one yet. Most bills get compromised to please the many sides for whom the bill is drafted.

In the very beginning, you said Bill C-3 is a piece of garbage. In your opinion, how far do you think you can go? I do not mean the gender equality here. How far do you think your status can go?

Senator Brazeau is my mentor when it comes to Indian affairs, although I am more pure Indian than he is. Having said all that, I want to know how far you think the status should go. If a pure Indian marries a non-Indian, then that non-Indian marries another non-Indian, and that non-Indian marries another non-Indian, how far do you think you can take the status?

Never mind about the gender equality. I agree there should be gender equality in all cases. However, when I left my country, I lost the citizenship of that country. I became Canadian, and I am very happy to be a Canadian.

In your particular case, I want to know how far the Indian status should continue. Also, if you have any thoughts on the amendment that was introduced in the house and was overruled by the Speaker, can you make any comments on that? No one has spoken on those particular amendments.

intervenants et comme cela a été reconnu par la représentante de l'APN. Il s'agit d'une question autre. La cause de Sharon McIvor ne concerne que le statut d'Indien inscrit, qui renvoie, comme l'a expliqué le ministre Crombie, à la relation spéciale entre les personnes de descendance autochtone et le gouvernement fédéral.

À d'autres égards, c'est exactement la même chose, une fois de plus. C'est le même combat mené par les femmes autochtones et leurs descendants tentant d'utiliser les processus que le Canada a entérinés pour faire respecter leur droit d'être libres de discrimination fondée sur le sexe. Comme je l'ai dit, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les femmes ont droit à l'égalité. La discrimination selon le sexe est interdite. En vertu de ce pacte, le Canada, en tant qu'État partie à la convention, a également pour obligation d'assurer un redressement effectif en cas de violation du pacte.

Sharon McIvor et son fils, Jacob Grismer, essaient depuis plus de deux décennies d'obtenir un redressement effectif au Canada. Le projet de loi C-3 n'en offre pas.

En conséquence, nous sommes toujours à la recherche d'un redressement effectif. Sharon McIvor vous a dit que le seul redressement effectif pour éliminer la discrimination selon le sexe serait de mettre sur un pied d'égalité les femmes autochtones et leurs descendants et les hommes autochtones et leurs descendants. En d'autres termes, il s'agirait d'accorder aux femmes autochtones et à la lignée féminine le plein statut au sens de l'alinéa 6(1)a). Le Comité ne devrait appuyer rien de moins que cela.

Le sénateur Kochhar : Merci, madame la présidente, et merci aux témoins. Madame McIvor, j'admire votre courage et votre passion dans la poursuite de votre combat, mais cela n'existe pas, un projet de loi qui soit parfait. Je n'en ai encore jamais vu un seul. La plupart des projets de loi font l'objet de compromis de manière à contenter les nombreux intéressés pour lesquels ils ont été rédigés.

Au tout début, vous avez dit que le projet de loi C-3 est bon pour la poubelle. Selon vous, jusqu'où pensez-vous pouvoir aller? Je ne parle pas ici de l'égalité entre les sexes. Jusqu'où pensez-vous que puisse aller votre statut?

Le sénateur Brazeau est mon mentor en matière d'affaires indiennes, bien que je sois un Indien plus pur que lui. Tout cela étant dit, j'aimerais savoir jusqu'où vous pensez que le statut puisse aller. Si un Indien pur épouse un non-Indien, et que ce non-Indien épouse un autre non-Indien, et que ce non-Indien épouse un autre non-Indien, jusqu'où pensez-vous pouvoir transmettre le statut?

Laissons de côté l'égalité entre les sexes. Je conviens qu'il devrait y avoir égalité des sexes dans tous les cas. Cependant, lorsque j'ai quitté mon pays, j'en ai perdu la citoyenneté. Je suis devenu Canadien, et je suis très heureux d'être un Canadien.

Dans votre cas particulier, j'aimerais savoir jusqu'où devrait se perpétuer le statut d'Indien. D'autre part, si vous avez des réflexions au sujet de l'amendement qui a été déposé à la Chambre et qui a été jugé irrecevable par le Président de la Chambre, j'aimerais que vous nous en fassiez part. Personne n'a parlé de ces amendements particuliers.

The Chair: Just before the witnesses start, senators, we have five minutes each both for question and answer. Therefore, I am sure these questions or these issues will come up again. I am not sure how we will handle this. We can either put all questions on the table first, and let you two come back, if you wish.

Do senators have a comment about this? Do members want to go five minutes each, or do you want to pool the questions? Okay, it is five minutes each.

I will acknowledge that you have not left your country. This is your country.

Ms. McIvor: That would have been my first comment. I was born not only in my country and in my territory, but I live and work within a half a mile from the spot I was born. I was born at home, as my mom was, as my grandmother was, as far back as we know. My children and my grandchildren were also born there. I have not gone very far.

The issue we are talking about here today is not how far forward we are going to maintain this recognition. We are talking about the sex inequality that denies the descendants of women equal status to their male counterparts. That is the only thing we are talking about today. This bill does not do that. This bill does not get even close to it.

The amendments that were put in the House of Commons and that were ruled out of order would have brought it a lot closer. However, I am saying today that upgrading the status of those born between 1951 and 1985 to 6(1)(a) or 6(1) status is doable. That would address a little chunk of it, though not a big chunk of it.

I do not like the bill, and I do not think it should pass as it is because it is a piece of garbage, as far as I am concerned. It just does not address the issue.

Senator Jaffer: Before I ask my question, I want to acknowledge Ms. McIvor's work on behalf of all women. You have done tremendous work. Both of us being from British Columbia, I pay tribute to both Ms. McIvor and Ms. Brodsky for the tremendous work you have done on discrimination against women. I do not know where you get the strength to do this, but thank you for doing it on behalf of all of us.

I have so many questions but I will ask just the one. I believe the Supreme Court went quite a way toward what you wanted. The Court of Appeal narrowed it. I would like to know what the Court of Appeal did that hurt your position.

Ms. McIvor: I will turn that to Ms. Brodsky.

La présidente : Avant que les témoins ne commencent, sénateurs, chacun disposera de cinq minutes pour les questions et réponses. Et je suis certaine que ces questions ou aspects seront soulevés à nouveau. J'ignore comment nous allons faire. Nous pourrions encore commencer par mettre toutes les questions sur la table, et vous laisser toutes deux revenir, si vous voulez.

Les sénateurs auraient-ils quelque commentaire à faire à ce sujet? Les membres du comité souhaitent-ils disposer chacun de cinq minutes, ou bien préféreriez-vous regrouper toutes les questions. Bien, ce sera cinq minutes chacun.

Je soulignerai que vous n'avez pas quitté votre pays. Ceci est votre pays.

Mme McIvor : Ç'aurait été là mon premier commentaire. Non seulement je suis née dans mon pays et dans mon territoire, mais je vis et je travaille à moins d'un demi-mille du lieu même où je suis née. Je suis née à la maison, comme cela a été le cas de ma mère, de ma grand-mère et ainsi de suite en remontant aussi loin en arrière que nous le pouvons. Mes enfants et mes petits-enfants sont également nés là. Je ne suis pas partie très loin.

La question dont nous discutons ici aujourd'hui n'est pas celle de savoir jusqu'où nous allons maintenir cette reconnaissance. Nous sommes en train de parler de l'inégalité entre les sexes, qui refuse aux descendants de femmes un statut égal à leurs pendants du sexe masculin. C'est la seule chose dont nous discutons ici aujourd'hui. Le projet de loi ne fait rien en la matière. Ne s'en approche même pas.

Les amendements qui ont été déposés à la Chambre des communes et qui ont été déclarés irrecevables nous auraient beaucoup rapprochés du but. Cependant, ce que je suis en train de dire aujourd'hui est qu'il est tout à fait faisable de rehausser le statut des personnes nées entre 1951 et 1985 pour qu'elles jouissent du statut d'Indien en vertu de l'alinéa 6(1)a) ou du paragraphe 6(1). Cela réglerait, sinon un gros morceau du problème, au moins un petit.

Je n'aime pas le projet de loi, et je ne pense pas qu'il devrait être adopté tel quel, car, en ce qui me concerne, il est bon pour la poubelle. Il ne règle tout simplement pas le problème.

Le sénateur Jaffer : Avant de poser ma question, je tiens à saluer le travail de Mme McIvor, au nom de toutes les femmes. Vous avez fait du merveilleux travail. Étant toutes les deux de la Colombie-Britannique, je rends hommage à Mme McIvor et à Mme Brodsky pour le merveilleux travail que vous avez fait à l'égard de la discrimination envers les femmes. J'ignore d'où vous prenez la force pour faire cela, mais je vous en remercie, au nom de nous tous.

J'aurais tellement de questions, mais je ne vais vous en poser qu'une seule. Je pense que la Cour suprême a beaucoup fait dans le sens que vous souhaitez. La Cour d'appel a resserré la chose. J'aimerais savoir ce qu'a fait la Cour d'appel qui a nui à votre position.

Mme McIvor : Je vais demander à Mme Brodsky de répondre à cette question.

Ms. Brodsky: I would commend the Supreme Court of British Columbia decision to you. The remedy of Justice Carol Ross, if adopted by Parliament, would remedy the sex discrimination.

The Court of Appeal provided the government with an out that it is apparently very eager to take, but I put it to you it is not a legitimate out. The Court of Appeal found that the registration provisions of the Indian Act discriminate and, therefore, are not consistent with section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. They discriminate based on the ground of sex. However, the court accepted the defence put forward by the government to the effect that the discrimination was justified in the name of protecting the previously acquired rights of men and their descendants.

I submit to you that the reasoning is terribly flawed in that the *McIvor* case was not and is not any challenge whatsoever to the previously acquired rights of Aboriginal men and their descendants, as Judge Ross recognized. The claim in the *McIvor* case, for which Judge Ross crafted an appropriate and effective remedy, was simply that women and their descendants should be entitled to the same rights, not that anything be taken away from anyone.

In effect, one is left with an argument that somehow Canada is justified in maintaining a sex-based hierarchy of privilege for Aboriginal men and their descendants. That cannot be right and ought not to be an out that Parliament would want to take.

I try to explain to colleagues and audiences in international settings what is happening in Canada now and how this continuing discrimination against Aboriginal women and their descendants can be considered justified. They really find it quite incomprehensible and very worrisome.

Senator Jaffer: All of us are aware of 6(1) and 6(2). We have had the benefit of being briefed properly. However, there are many people watching us today who are not as familiar with it. Therefore, I would ask you to explain what sections 6(1) and 6(2) are, so that the audience following in debate understands them.

Ms. McIvor: The regime is that you are registered under either section 6(1) or section 6(2) of the Indian Act today. Section 6(1) is what we call the Cadillac. It is the section where everyone who was registered or entitled to be registered prior to April 17, 1985, receives section 6(1)(a) status. That is the grandfathering clause. That is the clause they gave my brother after they changed their mind about the registration. He has got the Cadillac now. I do not have that.

That means that if you are registered under section 6(1), you can actually pass your status on to your descendants, regardless of who the other parent is. If you are registered under

Mme Brodsky : Je vous recommanderais la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. La solution proposée par la juge Carol Ross, si elle était adoptée par le Parlement, réglerait la question de la discrimination sexuelle.

La Cour d'appel a offert au gouvernement une porte de sortie qu'il est, semble-t-il, très désireux d'emprunter, mais je vous soumettrai qu'il ne s'agit pas d'une porte de sortie légitime. La Cour d'appel considère que les dispositions en matière d'inscription de la Loi sur les Indiens sont discriminatoires et, qu'en conséquence, elles ne cadrent pas avec l'article 15 de la Charte des droits et libertés. Elles sont discriminatoires selon le sexe. La Cour a cependant accepté la défense mise de l'avant par le gouvernement, à l'effet que la discrimination était justifiée dans l'intérêt de la protection des droits antérieurement acquis par les hommes et leurs descendants.

Je vous soumettrai que le raisonnement est terriblement défectueux en ce que la cause *McIvor* ne conteste aucunement les droits antérieurement acquis des hommes autochtones et de leurs descendants, comme l'a reconnu la juge Ross. Le grief dans l'affaire *McIvor*, pour laquelle la juge Ross a élaboré un redressement approprié et effectif, était simplement que les femmes et leurs descendants devraient se voir reconnaître les mêmes droits, sans qu'il soit question d'enlever quelque chose à autrui.

En définitive, l'argument qui ressort est que le Canada est de quelque manière justifié dans son maintien d'une hiérarchie de privilège fondé sur le sexe pour les hommes autochtones et leurs descendants. Cela ne peut pas être justifié et ne devrait pas être une porte de sortie que veuille choisir le Parlement.

Je m'efforce d'expliquer à des collègues et aux auditoires lors de rencontres internationales ce qui est en train de se passer au Canada à l'heure actuelle et comment cette discrimination continue à l'endroit des femmes autochtones et de leurs descendants peut être considérée comme étant justifiée. Les gens trouvent la situation parfaitement incompréhensible et tout à fait troublante.

Le sénateur Jaffer : Nous tous connaissons les paragraphes 6(1) et 6(2). Nous avons eu le bénéfice de bons breffages. Cependant, il y a beaucoup de gens qui nous regardent aujourd'hui qui sont moins au courant. C'est ainsi que je vous demanderais d'expliquer ce que sont les paragraphes 6(1) et 6(2), afin que ceux et celles qui nous écoutent puissent comprendre.

Mme McIvor : Le régime est tel qu'à l'heure actuelle, vous êtes inscrit ou en vertu du paragraphe 6(1) ou en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur les Indiens. L'inscription en vertu du paragraphe 6(1) est ce que nous appelons la version Cadillac. Cet article établit que quiconque était inscrit ou admissible à l'inscription avant le 17 avril 1985 jouit du statut d'Indien au sens de l'alinéa 6(1)a). Il s'agit de la clause des droits acquis. C'est cette disposition qui a été appliquée à mon frère après qu'ils aient changé d'avis au sujet de l'inscription. Il jouit aujourd'hui d'une inscription Cadillac. Pas moi.

Ce que cela veut dire est que, si vous êtes inscrit en vertu du paragraphe 6(1), vous pouvez en vérité transmettre votre statut à vos descendants, quel que soit l'autre parent. Si vous êtes inscrit

section 6(2), it means that you have to partner with another registered Indian to pass on your status; otherwise your status ends with you. It is quite a simple concept, actually.

Senator Baker: I want to congratulate the witnesses for their determination over the years. Ms. McIvor, are you a lawyer?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: You teach law, do you not, on occasion?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: You are a professor of law. Are you a litigator as well?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Have you ever litigated section 11(b) of the Charter?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Section 11(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms says that a case shall come to a conclusion within a reasonable period of time. Granted, it is in the criminal law, and guidelines are laid down.

Ms. McIvor: It is called the *R. v. Askov* decision.

Senator Baker: You have litigated *R. v. Morin*, and did you win in any recent litigation?

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Here you are; this has taken you two decades, on a case of discrimination. Justice delayed is justice denied. It has taken you two decades to get a decision that was rational and well put, struck down in part by the Court of Appeal. The government turns around and agrees with the Court of Appeal and not the original decision. Now we have a ruling by the Speaker that says that if you vary any amount from what is in Bill C-3, it is out of order in the House of Commons. Not only did the Speaker say that if it is contrary to the Court of Appeal ruling, but also if it is at variance with anything in Bill C-3 today, then it is out of order in the House of Commons.

I want to ask you this question. Every time I hear your name mentioned, this is on my mind. I know you are a litigator and a professor of law. What is wrong with the system? You are up against the Department of Justice Canada, not the department of injustice. I imagine that when you lose cases, they go after you for costs.

Ms. McIvor: Yes.

Senator Baker: Is it true that they have intentionally set out to put barriers in your path every time you try to litigate on the question of discrimination?

en vertu du paragraphe 6(2), il vous faut avoir pour conjoint un autre Indien inscrit pour pouvoir transmettre votre statut, sans quoi celui-ci s'arrête avec vous. Il s'agit en vérité d'un concept plutôt simple.

Le sénateur Baker : Je tiens à féliciter les témoins pour la détermination dont elles ont fait preuve au fil des ans. Madame McIvor, êtes-vous avocate?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Vous donnez à l'occasion des cours de droit, n'est-ce pas?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Vous êtes professeure de droit. Êtes-vous également avocate plaidante?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Avez-vous jamais plaidé devant les tribunaux relativement au paragraphe 11(b) de la Charte?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Le paragraphe 11(b) de la Charte canadienne des droits et libertés dit qu'un jugement doit être rendu dans un délai raisonnable. Je concède qu'il est question d'affaires pénales, et des lignes directrices sont bien établies.

Mme McIvor : Il s'agit de la décision *R. c. Askov*.

Le sénateur Baker : Vous avez plaidé dans l'affaire *R. c. Morin*, et avez-vous récemment remporté des victoires au tribunal?

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Vous voici ici; cela vous aura demandé deux décennies, pour une affaire de discrimination. Justice différée est justice refusée. Il vous aura fallu deux décennies pour obtenir un jugement qui était rationnel et bien étayé, pour ensuite le voir en partie cassé par la Cour d'appel. Le gouvernement se retourne et se range du côté de la Cour d'appel et non pas de la décision originale. Et maintenant, nous avons une décision du Président de la Chambre qui dit que si l'on s'écarte un tant soit peu du contenu du projet de loi C-3, alors la chose sera considérée comme irrecevable à la Chambre des communes. Le Président de la Chambre des communes a dit que tout amendement serait irrecevable à la Chambre des communes, non seulement s'il est contraire à la décision de la Cour d'appel mais même s'il diverge de ce que renferme à l'heure actuelle le projet de loi C-3.

J'aimerais vous poser la question que voici. Chaque fois que j'entends citer votre nom, cela me vient à l'esprit. Je sais que vous êtes avocate plaidante et professeure de droit. Qu'y a-t-il qui ne tourne pas rond dans le système? Vous avez en face de vous le ministère de la Justice du Canada, et non pas le ministère de l'injustice. J'imagine que, lorsque vous perdez une cause, on court après vous pour que vous payiez les coûts.

Mme McIvor : Oui.

Le sénateur Baker : Est-il vrai que le ministère a délibérément érigé des barrières devant vous chaque fois que vous avez essayé de porter en justice la question de la discrimination?

Ms. McIvor : Our experience is that we did have many motions to adjourn, and we had to then get a strategy together so that we could get past the adjournments and into the preparation for court. When we finally got the case management judge appointed so that each time we went to court, we would go in front of the same judge, she said, "Enough of the adjournments; we are going to go to trial."

The Department of Justice lawyer who had been asking for the adjournments disappeared from the file and another woman came to start preparing for trial. It seemed to me that the strategy was to adjourn. The man who was the original lawyer, this was his only job. We always said that he went off to adjourn someone else's trial.

Senator Baker : This is the B.C. Supreme Court. You did not go through the Federal Court.

Ms. McIvor : No.

Senator Baker : Is there a reason? Of course, that process is even more stretched out.

Ms. McIvor : I think I filed my appeal in July of 1989. The legislation said that I had to appeal to county court. Our county court was dissolved in B.C., and then the Supreme Court of B.C. was the default court after that.

Senator Baker : Is anyone who now claims discrimination or who wants to rectify a discrimination based upon sexual grounds, or whatever grounds they are, facing the same prospect of an indeterminate period of time of another 10 or 20 years? Has any change been made in that regard?

When we pass bad laws, we depend upon the court process to bring it to our attention. However, if it is not brought to our attention, how can any of this be corrected? Do you have any suggestions for the long term for anyone else who is in your situation?

Ms. McIvor : I had several barriers; of course, cost is one. We estimated that to get us to the B.C. Court of Appeal, the overall cost was about a quarter of a million dollars. That is a big cost for anyone who wants to litigate. There is no support. I went across the country begging for money to bring us forward.

The strategy has not changed at all with the Department of Justice. I know the other litigators who are there are saying that they are getting the same thing. They say, "Wait for the *McIvor* decision." We finally got a *McIvor* decision, but it is the same thing: the gathering of documents and all sorts of things.

No, I do not think it has changed. I am getting old now, and I am thinking that the next change may not be in my lifetime.

Mme McIvor : Notre expérience a été qu'il y a bel et bien eu de nombreuses motions d'ajournement, et il nous fallait alors monter une stratégie de manière à pouvoir surmonter l'ajournement et entamer les préparatifs pour la cour. Lorsque nous avons fini par obtenir que soit nommée la juge responsable de la gestion de l'instance, afin que chaque fois que nous allions en cour, nous nous trouvions en face de la même juge, elle a dit « Il y en a assez des ajournements; nous allons en justice ».

L'avocat du ministère de la Justice qui avait demandé les ajournements a disparu du dossier, et une autre femme est venue pour commencer à se préparer pour le procès. Il m'avait semblé que la stratégie visait l'ajournement. L'homme qui avait été l'avocat au départ avait cela pour seule tâche. Il disait toujours qu'il partait ajourner le procès de quelqu'un d'autre.

Le sénateur Baker : Vous parlez de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Vous n'êtes pas passée par la Cour fédérale.

Mme McIvor : Non.

Le sénateur Baker : Y a-t-il une raison à cela? Bien sûr, ce processus est encore plus étiré.

Mme McIvor : Je pense que j'ai déposé mon appel en juillet 1989. La loi disait que je devais faire appel auprès de la cour de comté. Notre cour de comté en Colombie-Britannique a été dissoute, et c'est la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui est devenue par la suite la cour par défaut.

Le sénateur Baker : Toute personne alléguant aujourd'hui qu'il y a discrimination ou souhaitant faire corriger une discrimination selon le sexe, ou pour quelque autre motif, se trouvera-t-elle confrontée à la même perspective de devoir attendre pendant encore une autre période indéterminée de 10 ou 20 ans? Des changements ont-ils été apportés en la matière?

Lorsque nous adoptons de mauvaises lois, nous comptons sur les tribunaux pour que la chose soit portée à l'attention des gens. Cependant, si la chose n'est pas portée à notre attention, comment donc la situation peut-elle être corrigée? Auriez-vous quelques suggestions pour le long terme pour quiconque se trouverait dans la même situation que vous?

Mme McIvor : Je me suis trouvée confrontée à plusieurs barrières, dont l'une, bien sûr, a été le facteur coût. Nous avons estimé qu'il nous en aura coûté au bout du compte environ un quart de million de dollars pour en arriver à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. C'est un coût énorme pour quiconque lance une contestation. Il n'existe aucun appui. J'ai parcouru le pays suppliant les gens de nous donner de l'argent pour que nous puissions aller de l'avant.

La stratégie n'a pas du tout changé au ministère de la Justice. Je sais que les autres avocats plaidants qui sont là disent qu'on leur sert la même chose. Ils disent « Attendez l'arrêt *McIvor* ». Nous avons finalement obtenu un arrêt *McIvor*, mais c'est la même chose : la compilation de documents et quantité de choses.

Non, je ne pense pas que la situation ait changé. Je commence à me faire vieille maintenant, et je me dis que le changement suivant ne se fera peut-être pas de mon vivant.

Senator Baker: There is such a thing as a Crown policy manual when you deal with Crowns in the provinces. Is any instruction given in the Department of Justice for litigators to encourage them to bring these cases of discrimination to a conclusion based on their merits? Is there any such document, rule, or standard of behaviour that applies to lawyers in the Department of Justice, as applies to Crowns in provincial jurisdictions under the Criminal Code cases?

Ms. McIvor: I have no knowledge of one.

Senator Baker: Would you suggest that we have one?

Ms. McIvor: Absolutely. That has not been our experience. Our experience has been quite bad. You would think that it would be ethical to bring it forward. Of course, anything that will help justice to be served in a timely way would be beneficial.

Ms. Brodsky: May I add a quick point? It is unrealistic to think that the outstanding sex discrimination in the Indian Act, if not addressed by Parliament, will be addressed by the courts. In addition to the problems of delay, identified by Senator Baker and confirmed by Ms. McIvor, the Court of Appeal decision is a rather impenetrable decision because the court has said that preserving a sex discriminatory hierarchy is, when it comes to Aboriginal women and their descendants, justified. That increases the burden on this committee to register its disapproval of this discriminatory bill in the strongest ways that it knows how.

Senator Baker: You know what the Speaker's decision is in the House of Commons, though?

Ms. Brodsky: I know the government sought a decision constraining itself from agreeing to amendments. Without reviewing the Speaker's decision, I cannot say that I agree that the Speaker's decision went as far as you say, though I grant that you may have read it more recently than I have.

I would like to add one more point. I keep reading submissions by governmental representatives to the effect that it is urgent that we move to fill this legislative gap that is looming. This is a red herring. This is a government-imposed deadline. It is not a court imposed deadline. From the beginning, the government has been going to court to say how much time it will need. If the government has not provided enough time to repair the legislation properly, then it is up to the government to indicate to the court that it needs more time. The government has been holding a gun to the heads of parliamentarians of good conscience from the beginning; and it is a complete phoney. There we are.

Senator Andreychuk: I am sure Senator Baker did not mean to say that lawyers at the Department of Justice Canada are consciously delaying the case as some government policy. I am not aware of it. If he is, I would like him to file it.

Le sénateur Baker : Il existe un manuel des politiques de la Couronne lorsque vous traitez avec des procureurs de la Couronne dans les provinces. Donne-t-on au ministère de la Justice des conseils pour que les avocats plaidants soient encouragés à régler ces affaires de discrimination sur la base de leurs mérites? Existe-t-il ce genre de documents, de règles ou de normes de conduite qui s'appliquent aux avocats du ministère de la Justice, comme il s'en applique aux procureurs de la Couronne, au niveau provincial, pour les affaires pénales?

Mme McIvor : Je n'en connais pas.

Le sénateur Baker : Recommanderiez-vous qu'il en soit adopté?

Mme McIvor : Absolument. Cela n'a pas été notre expérience. Notre expérience a été assez mauvaise. L'on aurait tendance à croire que l'éthique le voudrait. Bien sûr, tout ce qui pourrait faciliter le processus pour que justice soit rendue en temps opportun serait bénéfique.

Mme Brodsky : Puis-je ajouter un point, rapidement? Il n'est pas réaliste de croire que la discrimination sexuelle résiduelle dans la Loi sur les Indiens, si elle n'est pas réglée par le Parlement, le sera par les tribunaux. Outre les problèmes des reports, identifiés par le sénateur Baker et confirmés par Mme McIvor, la décision de la Cour d'appel est une décision plutôt impénétrable, la cour ayant dit que le maintien d'une hiérarchie discriminatoire selon le sexe est, en ce qui concerne les femmes autochtones et leurs descendants, justifié. Cela ne vient qu'augmenter le fardeau du comité pour ce qui est d'exprimer son rejet de ce projet de loi discriminatoire du moyen le plus ferme qu'il connaisse.

Le sénateur Baker : Mais vous connaissez la décision du Président de la Chambre des communes, n'est-ce pas?

Mme Brodsky : Je sais que le gouvernement a cherché à obtenir une décision l'empêchant d'accepter les amendements. Sans revoir la décision du Président de la Chambre, je ne peux pas dire que je conviens que sa décision soit allée aussi loin que vous le dites, mais je vous accorde que vous l'avez peut-être lue plus récemment que moi.

J'aimerais ajouter encore un point. Je ne cesse de lire les déclarations de porte-parole du gouvernement à l'effet que le besoin est urgent et que nous agissions pour combler le fossé législatif qui menace. C'est une esquivé. C'est un délai imposé par le gouvernement. Ce n'est pas un délai imposé par un tribunal. Depuis le début, le gouvernement recourt aux tribunaux pour dire combien de temps il lui faut. Si le gouvernement n'a pas prévu suffisamment de temps pour réparer comme il se doit la loi, alors il lui incombe de dire au tribunal qu'il lui faut davantage de temps. Le gouvernement tient un pistolet à la tempe des parlementaires de bonne conscience depuis le tout début, et c'est du pur artifice. Et nous voilà.

Le sénateur Andreychuk : Je suis certaine que le sénateur Baker n'a pas voulu dire que les avocats du ministère de la Justice du Canada retardent délibérément l'affaire au titre de quelque politique gouvernementale. Je n'en connais pas de telle. Si c'est ce qu'il dit, alors j'aimerais qu'il en fasse le dépôt.

Equally, lawyers on defence teams and opposition ask for adjournments often. It is for the court to determine when a delay is just or unjust. They can deny adjournments. However, that is to be continued between Senator Baker and me and all our legal cases.

Senator Baker: Let the record show she is a former judge.

Senator Andreychuk: Sometimes less so lawyers; but it is for the court to sort it out in each case, I would hope.

Ms. McIvor, you have made your case. You are indicating that with or without the amendments to the bill in the House of Commons, Bill C-3 falls short of what you expect. Your case is quite clear.

Ms. Brodsky, I also understand your case. You disagree with the Court of Appeal. You preferred and accepted the reasoning in the court initially as opposed to the Court of Appeal. That is fair. Lawyers do that. You also disagree with the parameters of the Speaker; and I agree with that.

Therefore, it leads me to the following: You say that we cannot approach the equality issue incrementally. However, I think that is just what we do, except that my interpretation of "incrementally" is different than yours. It is not to say that all of a sudden everything that is unfair, unjust and unequal has to be remedied quickly, because we have different opinions of what is just, what is fair and what is equal. Therefore, there was an application to a court. The court said certain things at one level. At the second level, it said that you have to remedy this category, and they narrowed the scope of what the inequality was for that purpose.

Bill C-3 addresses that, and it does not preclude other issues. I would simply say that it is not incremental. They dealt fully but with a narrowed issue. Am I correct?

Ms. Brodsky: Thank you for your comment. We do not agree that the proposed legislation satisfies the requirements of the Court of Appeal decision. As Ms. McIvor indicated, there remains an asymmetry that is a formal inequality in the way that Bill C-3 treats the grandchildren on the male side born before April 17, 1985 as compared with the grandchildren on the female side born before April 17, 1985.

The grandchildren on the male side will have full 6(1)(a) status, which is conferred on those who are generally recognized as fully Indian — the "real Indians." That is what the denotation implies socially and culturally. However, the grandchildren on the female side born prior to April 17, 1985 will receive 6(2) status. As you know, 6(2) status is an inferior status in that it cannot be transmitted by the person on their own. On the male side, there will be no 6(2)s born prior to April 17, 1985. Even in a narrowed

D'autre part, les avocats, tant de la défense que de la poursuite, demandent souvent des ajournements. C'est à la cour qu'il revient de déterminer quand un report est juste ou injuste. Les tribunaux peuvent refuser les ajournements. Cependant, cela devrait être poursuivi entre le sénateur Baker et moi-même et avec toutes nos causes de droit.

Le sénateur Baker : Qu'il figure au compte rendu que le sénateur Andreychuk est une ancienne juge.

Le sénateur Andreychuk : C'est parfois moins le propos des avocats; mais c'est à la cour qu'il revient, j'ose espérer, d'en décider dans chaque cas.

Madame McIvor, vous avez livré votre argumentation. Vous nous dites qu'avec ou sans les amendements au projet de loi à la Chambre des communes, le projet de loi C-3 ne répond pas à vos attentes. Votre position est très claire.

Madame Brodsky, je comprends également votre argumentation. Vous n'êtes pas d'accord avec la Cour d'appel. Vous avez préféré et accepté le raisonnement initial de la cour, par opposition à la décision de la Cour d'appel. Je veux bien. C'est ce que font les avocats. Vous contestez par ailleurs les paramètres du Président de la Chambre des communes, et je vous appuie là-dessus.

Cela m'amène en conséquence à ceci : vous dites que nous ne pouvons pas traiter graduellement de la question de l'égalité. Pourtant, je pense que c'est exactement ce que nous faisons, sauf que mon interprétation de « graduellement » est différente de la vôtre. Il ne s'agit pas de dire que, tout d'un coup, tout ce qui est inéquitable, injuste ou inégal doit être corrigé rapidement, car nous avons des opinions différentes de ce qui est équitable, de ce qui est juste et de ce qui est égal. C'est pourquoi il y a eu demande à la cour. La cour a dit certaines choses à un niveau. Au deuxième niveau, elle a dit qu'il fallait régler le problème pour telle catégorie, et elle a resserré la portée de l'inégalité à cette fin.

Le projet de loi C-3 traite de cet aspect, et n'écarte pas les autres questions. Je dirais simplement que ce n'est pas graduel. On a traité pleinement du problème, mais dans un contexte étroit. Ai-je raison?

Mme Brodsky : Merci de vos remarques. Nous ne convenons pas que le projet de loi satisfait aux exigences de la décision de la Cour d'appel. Comme l'a indiqué Mme McIvor, il demeure une asymétrie qui est une inégalité formelle dans la façon dont le projet de loi C-3 traite les petits-enfants de la lignée masculine nés avant le 17 avril 1985, comparativement aux petits-enfants de la lignée féminine nés avant le 17 avril 1985.

Les petits-enfants patrilinéaires jouiront du plein statut d'Indien inscrit en vertu de l'alinéa 6(1)a), et qui est conféré à ceux qui sont généralement reconnus comme étant pleinement Indiens — les « vrais Indiens ». Voilà ce que cela dénote implicitement, sur le plan social et culturel. Cependant, les petits-enfants matrilinéaires nés avant le 17 avril 1985 recevront le statut d'Indien au titre du paragraphe 6(2). Comme vous le savez, le statut en vertu du paragraphe 6(2) est un statut inférieur en ce qu'il ne peut pas être

reading of the Court of Appeal's narrow decision, a formal inequality remains.

On the incrementalism point, I understand in a general way that we could agree that society can advance incrementally in its consciousness of what is discrimination, but here we have something else happening: it is acknowledged discrimination. As a society, we are at the point of full consciousness. I put it to you that you all understand at this table. Unless there is some technicality about the way the scheme works that you do not understand, you understand viscerally at least that this is a discriminatory piece of proposed legislation. We cannot say that in the name of incrementalism we can endorse that which we have acknowledged to be discriminatory, in particular where, as here, there are no countervailing interests. There is no one to be hurt by the complete, full, final elimination of the sex discrimination. There are no contending interests. It is just plain old fashioned formal discrimination, practically unprecedented elsewhere in Canadian law today.

Senator Andreychuk: That point we could continue to debate. I take Senator Baker's point of how long it takes you to go through court. Are we not in the position where the court has issued a challenge to the government to change the law? The government has changed the law, although it may be found wanting; that happens. The government has responded to this issue by saying that we need to sit down at the table so that we do not go case by case and issue by issue and that we will do it by a full consultation. Do you see the Aboriginal leadership organizations and others as appropriate parties to negotiate with the Government of Canada?

Ms. Brodsky: There is a matter of discussing apples and oranges that creates confusion in the conversation, I believe. Band membership, also known as citizenship in Aboriginal communities, is getting mixed up with registration status. When the 1985 act was passed, the federal government separated these two things and made them distinct. There are no issues with respect to sex discrimination and Indian registration status that can be legitimately the subject of consultation, negotiation or debate. It is just plain old sex discrimination.

Issues around increasing the size of band membership are separate and apart from the Indian registration status issue, which is the sole issue raised by this case; and it can be dealt with cleanly and completely. It is improper to consult anyone about whether that is the right thing to do. That has been decided in Canada. We do not discriminate. We have committed to that.

transmis par la personne seule. Du côté masculin, il n'y aura pas d'Indiens en vertu du paragraphe 6(2) nés avant le 17 avril 1985. Même avec une interprétation étroite de la décision étroite de la Cour d'appel, il demeure une inégalité formelle.

Pour ce qui est de l'aspect gradualisme, je comprends, de manière générale, que nous pourrions convenir que la société peut avancer graduellement dans sa prise de conscience de ce qu'est la discrimination, mais nous avons, en l'espèce, autre chose qui se passe : il y a une reconnaissance qu'il s'agit de discrimination. En tant que société, nous en sommes arrivés au stade de la pleine et entière prise de conscience. Je vous sou mets que nous tous autour de cette table comprenons. À moins qu'il n'y ait quelque détail technique quant à la façon dont fonctionne le régime que vous ne comprenez pas, vous comprenez, viscéralement en tout cas, que ce projet de loi est discriminatoire. Nous ne pouvons pas dire, au nom du gradualisme, que nous pouvons appuyer ce que nous avons reconnu comme étant discriminatoire, surtout lorsque, comme c'est le cas ici, il n'y a pas d'intérêts compensateurs. Il ne sera fait de tort à personne du fait de l'élimination complète, entière et finale de la discrimination selon le sexe. Il n'y a pas d'intérêts contraires. Il s'agit tout simplement de discrimination formelle ordinaire à l'ancienne, et qui est presque sans précédent ailleurs aujourd'hui dans la loi canadienne.

Le sénateur Andreychuk : Nous pourrions continuer de débattre de ce point. J'accepte le propos du sénateur Baker quant au temps qu'il faut pour passer par le cheminement à la cour. N'en sommes-nous pas rendus au stade où la cour a lancé au gouvernement le défi de changer la loi? Le gouvernement a changé la loi, même si le résultat pourrait laisser à désirer; cela arrive. Le gouvernement a réagi à la situation en disant qu'il nous faut nous asseoir à la table de manière à ne pas procéder cas par cas, dossier par dossier, et intervenir par voie de pleine consultation. Considérez-vous que les organisations de leadership autochtone et d'autres seraient des parties appropriées pour négocier avec le gouvernement du Canada?

Mme Brodsky : Lorsqu'on mélange les torchons et les serviettes, cela sème la confusion dans la conversation, je pense. L'appartenance aux bandes, aussi connue sous l'appellation citoyenneté des collectivités autochtones, est en train d'être assimilée à l'inscription et au statut d'Indien inscrit. Lors de l'adoption de la loi de 1985, le gouvernement fédéral avait séparé ces deux choses, pour en faire des éléments distincts. Il n'est aucune question relative à la discrimination fondée sur le sexe et au statut d'inscription des Indiens qui puisse légitimement faire l'objet de consultation, de négociation ou de débat. Il s'agit purement et simplement de discrimination selon le sexe.

Les questions concernant l'augmentation du nombre de membres des bandes sont tout à fait autres et distinctes de celles du statut d'inscription, qui est la seule question soulevée dans cette cause; et celle-ci pourrait être réglée proprement et complètement. Il est inapproprié de consulter quiconque quant à la question de savoir si c'est la bonne chose à faire. La question a été décidée au Canada. Nous ne faisons pas de discrimination. C'est un engagement que nous avons pris.

Senator Brazeau: I have one quick comment and two questions. I would like to commend you, Ms. McIvor, for the work, patience, heartaches and headaches you have endured through this process. I was asked to thank you by many First Nations people across the country who will be affected by this and your work if this bill passes.

I agree that Bill C-3 does not rectify all the gender inequalities in the Indian Act, but I will get back to that second part of the question. First, I would like to hear from you, Ms. McIvor, specifically what the exploratory process should look like from your vantage point and from the vantage point of the women who would be left out if this bill were passed. You talked about tons of money being thrown to Aboriginal organizations; but what do you think should be done?

Ms. McIvor: I do not believe the exploratory process should be used in exchange for full recognition of equality and human rights. I do not think they have done that with anyone else except for Indian women. They have done it over and over again for Indian women. We cannot have our equality rights recognized for matrimonial property because we have to consult with the bands about it. We cannot have full recognition of equality rights because we have to consult. Where else in Canada do you have to consult to see if it is okay for a specific group to exercise their full equality and human rights? I just do not understand what is happening with the exploratory process. I do not understand it. We are talking about human rights and equality rights. No one should be able to say to me, "Well, we have consulted, and they do not think you should be able to exercise your equality rights."

I cannot understand what you mean when you talk about an exploratory process when we are looking at pure equality and human rights. In section 67 of the Canadian Human Rights Act, 2008, it was taken out. What are we talking about with the Canadian Human Rights Commission now? For Indian women on-reserve, maybe we need to ensure that they are able to exercise their rights as other Canadian women.

Why do we, as Indian women, have to be subject to an exploratory process so that other people can say, "Yes, you can exercise your rights" or, "No, you cannot exercise your rights"? We are talking about exercising equality rights. Go ahead, explore all sorts of things; membership — go explore it. That is not part of this case. We were very specific. Membership in communities is not part of this case. It is only my relationship and my Aboriginal sisters' relationship with the federal government. It has nothing to do with the communities.

Le sénateur Brazeau : J'aurais un rapide commentaire et deux questions. J'aimerais vous rendre hommage, madame McIvor, pour le travail, la patience, la souffrance et les ennuis que vous avez endurés tout au long de ce processus. De nombreux membres des Premières nations de partout au pays, qui seront touchés par ceci et par votre travail si le projet de loi est adopté, m'ont demandé de vous remercier.

Je conviens que le projet de loi C-3 ne corrige pas toutes les inégalités fondées sur le sexe qui sont renfermées dans la Loi sur les Indiens, mais je reviendrai là-dessus dans la deuxième partie de la question. J'aimerais tout d'abord que vous me précisiez, madame McIvor, à quoi le processus exploratoire devrait, de votre point de vue et de celui des femmes qui seraient laissées de côté par le projet de loi s'il était adopté, ressembler. Vous avez parlé de tonnes d'argent que l'on jette aux organisations autochtones; mais qu'est-ce qui, selon vous, devrait être fait?

Mme McIvor : Je ne pense pas que le processus exploratoire devrait être utilisé en échange d'une pleine reconnaissance des droits à l'égalité et des droits de la personne. Je ne pense pas que cela ait été fait dans le cas de quiconque, sauf les femmes indiennes. C'est ce qui a été fait à répétition dans le cas des femmes indiennes. Nous ne pouvons pas faire reconnaître nos droits à l'égalité en ce qui concerne les biens matrimoniaux, car il nous faut consulter à ce sujet les bandes. Nous ne pouvons pas obtenir la pleine reconnaissance de nos droits à l'égalité, parce qu'il nous faut consulter. Où d'autre au Canada est-il nécessaire de consulter pour déterminer s'il est acceptable qu'un groupe donné de personnes exerce pleinement ses droits à l'égalité et ses droits en tant qu'êtres humains? Je ne comprends pas pourquoi c'est ce qui se passe avec le processus exploratoire. Je ne comprends pas. Nous parlons de droits de la personne et de droits à l'égalité. Personne ne devrait pouvoir me dire : « Eh bien, nous avons consulté, et ils ne pensent pas que vous devriez pouvoir exercer vos droits à l'égalité ».

Je ne parviens pas à comprendre ce que vous voulez dire lorsque vous parlez d'un processus exploratoire alors qu'il est question, purement, de droits à l'égalité et de droits de la personne. Cela a été enlevé à l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 2008. De quoi parlons-nous en ce moment avec la Commission canadienne des droits de la personne? Pour les femmes indiennes vivant en réserve, peut-être qu'il nous faut veiller à ce qu'elles puissent exercer leurs droits au même titre que les autres femmes canadiennes.

Pourquoi nous autres femmes indiennes devons-nous nous soumettre à un processus exploratoire afin que d'autres puissent dire : « Oui, vous pouvez exercer vos droits » ou, « Non, vous ne pouvez pas exercer vos droits »? Nous parlons d'exercer des droits à l'égalité. Allez-y, explorez toutes sortes de choses; l'appartenance — explorez la question. Cela ne fait pas partie de cette cause. Nous avons été très précis. L'appartenance aux collectivités ne fait pas partie de cette cause. Celle-ci se limite à ma relation et à celle de mes sœurs autochtones avec le gouvernement fédéral. Cela n'a rien à voir avec les communautés.

The federal government chose, despite the ruling of Madam Justice Ross that separated those out, to put membership in here and shove all of the people they will recognize onto bands without any consultation with the bands. It is a red herring, and it is apples and oranges. Full equality rights and full human rights exercised now; that is what I want, and anything short of that is not acceptable to me.

Senator Brazeau: I appreciate that. My short second question is to Ms. Brodsky. You mentioned that Bill C-3 is discriminatory. I think it is important to distinguish between a wish list, which I certainly understand because this bill does not encapsulate all the discriminatory provisions or gender inequality provisions, and the specific decision from the B.C. Court of Appeal that deals specifically with Ms. McIvor's case and her family's situation. The government's response in this bill was specifically with respect to that and not the entire gamut of issues that are found under the Indian Act. Still you mentioned that Bill C-3 is discriminatory.

Would you agree that perhaps it is the Indian Act that is discriminatory as opposed to Bill C-3?

Ms. Brodsky: I do not think we can separate those two, Senator Brazeau. Bill C-3 purports to amend a discriminatory scheme. The Indian Act discriminates based on sex. Bill C-3, as an add-on to that, will allow the discriminatory regime to continue. It is part and parcel of a discriminatory regime. It discriminates against Aboriginal women and their descendants.

Ms. McIvor: Very specifically, it also gives descendants of Aboriginal women, the grandchildren of Aboriginal women born prior to April 17, 1985, lesser status than the grandchildren of Aboriginal men. The descendants of Aboriginal women receive 6(2) status. All they will get is 6(2) status, so that is discriminatory right on the face of it. I still think it is not in compliance with the B.C. Court of Appeal's decision.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you again. It is a pleasure to see you here.

Do you agree that Bill C-31 and Bill C-3 are "take it or leave it" legislation? Is it a case of you take it or you leave it, or they will just pass what they want without the input of the women?

Ms. Brodsky: I think that is a question that I really have to put back to you and your colleagues on this committee, Senator Lovelace Nicholas. We are not here to negotiate about sex discrimination. We are not a player in this. The government is doing what it is doing, and it is our obligation to tell you in the most persuasive way we know how that it is wrong, that it is a

Le gouvernement fédéral a choisi, en dépit de la décision de madame la juge Ross, qui a séparé ces choses, d'inscrire l'appartenance ici et de renvoyer toutes ces personnes auxquelles il reconnaîtra le statut aux bandes, sans consultation aucune de ces dernières. C'est une esquivé, et on est en train de mélanger des torchons et des serviettes. Le plein exercice, maintenant, des pleins droits en matière d'égalité et des droits de la personne, voilà ce que je veux, et rien de moins que cela ne sera acceptable par moi.

Le sénateur Brazeau : Je comprends cela. Ma deuxième courte question s'adresse à Mme Brodsky. Vous avez dit que le projet de loi C-3 est discriminatoire. Je pense qu'il est important de faire la distinction entre une liste de choses que l'on souhaiterait avoir, et que je comprends parfaitement, car le projet de loi n'englobe pas toutes les dispositions discriminatoires ou toutes les dispositions qui traitent les gens différemment selon le sexe, et la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui traite expressément du cas de Mme McIvor et de la situation de sa famille. La réponse du gouvernement dans le cadre du projet de loi visait particulièrement cela, et non pas toute la gamme de questions renfermées dans la Loi sur les Indiens. Or, vous déclarez malgré tout que le projet de loi C-3 est discriminatoire.

Conviendriez-vous que peut-être que c'est la Loi sur les Indiens qui est discriminatoire, par opposition au projet de loi C-3?

Mme Brodsky : Je ne pense pas que nous puissions séparer les deux choses, sénateur Brazeau. Le projet de loi C-3 prétend modifier un régime discriminatoire. La Loi sur les Indiens fait de la discrimination en fonction du sexe. Le projet de loi C-3, en tant qu'ajout à cela, permettra le maintien du régime discriminatoire. Il s'inscrit à l'intérieur d'un régime discriminatoire. Il fait de la discrimination contre les femmes autochtones et leurs descendants.

Mme McIvor : Pour être très précise, le projet de loi confère également aux descendants de femmes autochtones, aux petits-enfants de femmes autochtones nés avant le 17 avril 1985, un statut inférieur à celui accordé aux petits-enfants d'hommes autochtones. Les descendants de femmes autochtones se voient accorder le statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2). Ces personnes ne se verront accorder que le statut d'Indien en vertu du paragraphe 6(2), ce qui est donc, a priori, discriminatoire sur le plan des droits. Je considère que cela ne cadre pas avec la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci encore. Je suis très heureuse de vous voir ici.

Convenez-vous que le projet de loi C-31 et le projet de loi C-3 sont des projets de loi du genre « c'est à prendre ou à laisser »? C'est à prendre ou à laisser, ou alors le gouvernement adoptera ce qu'il veut sans entendre le point de vue des femmes?

Mme Brodsky : Je pense que c'est là une question qu'il me faut en réalité vous renvoyer à vous, ainsi qu'à vos collègues au comité, sénateur Lovelace Nicholas. Nous ne sommes pas ici pour négocier au sujet de la discrimination selon le sexe. Nous ne sommes pas des joueurs dans ce jeu-là. Le gouvernement fait ce qu'il fait, et il nous incombe à nous de vous dire, de la manière la

profound violation of Canada's obligations with respect to women's equality rights. That is all we can do for you, and now it is your job as democratic leadership to exercise your consciences.

Senator Lovelace Nicholas: To your knowledge, are First Nations women in this country the only women who have lost status, their birthright?

Ms. McIvor: To my knowledge, Senator Lovelace Nicholas, Aboriginal women have always had a lesser place than other Canadian women. As far as I know, we are the only group that has experienced the loss of our right to our communities, as you know from your experience and we also know from ours. We are the only group that is still at a loss to exercise our full rights because the legislation is lagging behind.

Ms. Brodsky: It also occurs to me that the current Speaker of the Senate may have some memory for what is wrong in Bill C-3. In preparing to come here, I read the official United Nations file of your case, the *Lovelace* case from the late 1970s through the 1980s, Senator Lovelace Nicholas. I noticed that Noël Kinsella, the current Speaker of the Senate, prepared the documents for you to submit to the UN some 30 years ago now as the Commissioner of the New Brunswick Human Rights Commission. I wonder how he feels about the fact that we are here doing it all over again. Can we not learn and do better than this as Canadians?

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for your answers.

The Chair: Thank you both very much for coming. It has been quite some testimony.

We are delighted this evening to welcome representation from the Chiefs of Ontario, Quebec Native Women Inc. and the Federation of Saskatchewan Indian Nations via video conference.

We will start with Angus Toulouse. Welcome back.

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario: Thank you and thanks for having me. Good evening, senators. I am from the Anishnabek on the north shores of Lake Huron.

[Mr. Toulouse spoke in his native language.]

I am here today on behalf of the Chiefs of Ontario. I want to thank you for the invitation to appear before you on this important matter.

Let me begin by stating that the chiefs within Ontario are not against equality. In fact, pre-contact, our societies enjoyed a balance of responsibilities between the genders and a reverence and respect for women that far exceeds what exists in today's society. I know it is probably the norm for witnesses to focus on

plus convaincante possible, en quoi le projet de loi est une erreur, en quoi il est une sérieuse violation des obligations du Canada relativement aux droits à l'égalité des femmes. C'est tout ce que nous pouvons faire pour vous, et votre travail à vous, en tant que dirigeants démocratiques, est maintenant d'exercer votre devoir selon votre conscience.

Le sénateur Lovelace Nicholas : À votre connaissance, les femmes autochtones dans ce pays sont-elles les seules femmes à avoir perdu leur statut, leur droit de naissance?

Mme McIvor : À ma connaissance, sénateur Lovelace Nicholas, les femmes autochtones ont toujours eu une moindre place que celle des autres femmes canadiennes. Que je sache, nous sommes le seul groupe à avoir vécu la perte de notre droit à l'égard de nos communautés, comme vous le savez, du fait de votre expérience, et comme nous, nous le savons, du fait de la nôtre. Nous sommes le seul groupe à nous trouver encore dans l'impossibilité d'exercer nos pleins droits, du fait que la loi traîne derrière.

Mme Brodsky : Je suis par ailleurs en train de me dire que l'actuel Président du Sénat a peut-être quelques souvenirs en ce qui concerne ce qui ne va pas avec le projet de loi C-3. Pendant que je me préparais à venir ici, j'ai lu le dossier officiel des Nations Unies sur votre cas, l'affaire *Lovelace*, de la fin des années 1970 jusqu'à dans les années 1980, sénateur Lovelace Nicholas. J'ai constaté que Noël Kinsella, l'actuel Président du Sénat, avait préparé pour vous les documents à soumettre aux Nations Unies, il y a de cela 30 ans maintenant, alors qu'il était commissaire de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick. Je me demande comment il se sent face au fait que nous soyons ici en train de refaire tout cela à nouveau. Ne pouvons-nous pas apprendre et faire mieux que cela en tant que Canadiens?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci de vos réponses.

La présidente : Merci beaucoup à toutes les deux d'être venues. Nous avons entendu tout un témoignage de la part de vous deux.

Nous sommes ravis ce soir d'accueillir des représentants des Chiefs of Ontario, des Femmes Autochtones du Québec Inc. et de la Fédération of Saskatchewan Indian Nations, qui comparaissent par vidéoconférence.

Nous allons commencer avec Angus Toulouse. Nous sommes heureux de vous revoir.

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chiefs of Ontario : Merci, et merci de me recevoir. Bonsoir, sénateurs. Je viens de la Nation anishnabek, sur la rive nord du lac Huron.

[Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.]

Je comparais ici aujourd'hui au nom des Chiefs of Ontario. Je tiens à vous remercier de l'invitation qui nous a été faite de venir comparaître devant vous au sujet de cette question importante.

Permettez-moi de commencer par dire que les chefs en Ontario ne s'opposent pas à l'égalité. De fait, avant le contact avec les Blancs, nos sociétés jouissaient d'un équilibre dans les responsabilités entre les sexes et avaient une révérence et un respect pour les femmes dépassant de loin ce qui existe dans la

specific sections of the bill under study, but I will talk about some broader issues that are of equal importance and that need to be addressed.

I am referring, in particular, to the government's continuing intrusive and paternalistic approach to the identities of indigenous peoples within Canada. Thus far the testimony provided on this bill at the house and to this committee has touched on this issue but has not specifically addressed the context within which this situation is occurring. That context is colonization. Our identities, and by this I am referring to all aspects whether they be political, psychological, individual or collective, have been severely damaged over the last few centuries. Although we never gave up our right to identify ourselves, foreign definitions and concepts such as Indian status and band membership have been forced upon us.

Sadly, these definitions have almost completely usurped our own traditional, indigenous ways of identifying ourselves as individuals and as nations. I understand the federal government deems this terminology necessary to determine who can receive rights and benefits owed to us within treaties, the Constitution and other legislation.

However, the negative impacts this approach has had on our basic collectivity, the human right to identify ourselves, remain ignored by Canada. I am here to inform this committee that First Nations are in the process of rebuilding, revitalizing and healing, and Canada's continuing paternalistic and colonial approach is not helpful at this time.

Canada should, at a minimum, act in accordance with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, particularly given its recent so-called endorsement of this important document. Specifically, I am suggesting that Canada acknowledge the negative impacts of the Indian Act and other legislation on First Nations identity, and commit to fully respecting the basic human right possessed by other indigenous people to determine their own citizenship.

When the Minister of Indian Affairs and Northern Development appeared before this committee a week ago, he stated that an engagement process led by the five national Aboriginal organizations would occur should Bill C-3 pass and that the government would just be there to observe. The problem with the engagement proposal on broader issues is that its underlying premise still reflects a deeply ingrained paternalism. Unfortunately, engagement strategies do not work, and I use the matrimonial real property, MRP, endeavour as an example.

At the end of the day, the federal government proceeds with their preferred approach, despite having different and often dissenting views of a few First Nations or individuals. First Nations then find themselves in a compromised situation for having agreed to participate. With the federal government now

société d'aujourd'hui. Je sais que c'est sans doute la norme pour les témoins de se concentrer sur certains articles du projet de loi à l'étude, mais je vais, pour ma part, vous entretenir de certaines questions plus vastes qui sont d'importance égale et qui méritent d'être examinées.

Je veux parler, tout particulièrement, de l'approche intrusive et paternaliste continue du gouvernement en ce qui concerne les identités des peuples autochtones du Canada. Les témoignages entendus jusqu'ici au sujet du projet de loi, du côté de la Chambre et devant le comité sénatorial, ont évoqué cette question, mais n'en ont pas traité dans le contexte dans lequel s'inscrit cette situation. Ce contexte est celui de la colonisation. Nos identités, et j'entends par là tous les aspects, qu'ils soient politiques, psychologiques, individuels ou collectifs, ont été sérieusement entamées au cours des derniers siècles. Bien que nous n'ayons jamais cédé notre droit de nous identifier nous-mêmes, des définitions et des concepts étrangers, comme le statut d'Indien et l'appartenance à une bande, nous ont été imposés.

Tristement, ces définitions ont presque complètement usurpé nos propres façons autochtones traditionnelles de nous identifier nous-mêmes, en tant qu'individus et en tant que nations. Je comprends que le gouvernement fédéral considère cette terminologie nécessaire pour déterminer qui peut bénéficier des droits et avantages qui nous sont dus en vertu de traités, de la Constitution et d'autres textes de loi.

Cependant, les effets néfastes qu'a eus cette approche sur notre collectivité, sur notre droit humain à l'auto-identification, demeurent ignorés par le Canada. Je suis ici pour informer le comité que les Premières nations sont en train de se rebâtir, de se revigorer et de guérir, et que l'approche paternaliste et coloniale continue du gouvernement ne nous aide pas dans ce processus en cours.

Le Canada devrait, au minimum, agir conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies, étant donné surtout sa récente soi-disant adhésion à cet important document. Plus précisément, je suggère que le Canada reconnaisse les effets néfastes de la Loi sur les Indiens et d'autres lois visant l'identité des Premières nations, et s'engage à respecter pleinement le droit humain fondamental de déterminer leur propre citoyenneté, que possèdent d'autres peuples indigènes.

Lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a comparu devant le comité il y a une semaine, il a déclaré qu'il interviendrait un processus d'engagement, dirigé par cinq organisations nationales autochtones, si le projet de loi C-3 était adopté, et que le gouvernement ne serait là qu'à titre d'observateur. Le problème avec ce projet d'engagement sur des questions plus larges est que la prémisse sous-tendante reflète toujours un paternalisme très enraciné. Malheureusement, les stratégies d'engagement ne fonctionnent pas, et j'utiliserais, à titre d'exemple, l'initiative en matière de BIM, ou biens immobiliers matrimoniaux.

Au bout du compte, le gouvernement fédéral va de l'avant avec son approche préférée, en dépit des vues différentes, et souvent dissidentes, de plusieurs Premières nations ou individus. Les Premières nations se trouvent alors compromises, du fait d'avoir accepté de participer. Le gouvernement fédéral ayant qualifié leur

labelling their participation as “consultation,” it should not be surprising that the First Nations in Ontario again refused to participate to avoid false consultation and also to avoid tacit acceptance of Canada’s supposed jurisdiction over determining who is and who is not an indigenous person.

Due to the intrinsic nature of restoring political identity, these issues are best dealt with at the grassroots level from the people themselves. Expecting this work to be done within an engagement process dependent on parliamentary or fiscal time frames of a few months is unreasonable. It took centuries to colonize us. It will take time to heal this damage.

It should also be noted that even after a lengthy process of decolonization, it is unlikely that the many culturally and linguistically diverse First Nations would reach a consensus on the broader issues on anything beyond key principles.

I will now provide you with a further explanation of the context First Nations are currently struggling with in regard to their identities and how this relates to the Indian Act and Canada’s continuing lack of respect for our basic human right to determine who belongs to our nations.

Issues of indigenous identity and membership in Canada cannot be looked at without first acknowledging the context of the colonialism that continues to exist within Canada and continues to negatively affect First Nations. We have, individually and collectively, experienced the intrusion of the Indian Act upon our lives daily for the past few generations. Not only has our cultural sense of belonging been undermined by the definitions imposed upon us by Canada, but our psychologies, spiritualities and political structures have always been impacted.

A situation that has served to assist the breakdown of our collective identities has been our economic dependence upon the Government of Canada, a situation arising from the wilful ignorance of our treaty rights, deprivation from our lands and resources, and paternalistic legislation.

This unfortunate reality serves to demonstrate, in part, how we have come to rely upon definitions of “Indian,” “band,” “band member” and “Aboriginal” that are always attached to the rights and benefits we need to be able to live. These rights and benefits most often relate to our ability to access our traditional way of life in connection to the land.

Prior to colonization, it was the very connection to the land that assisted us in forming our identities. The interconnection between our pre-colonized identities and the land is such that any interference in this relationship will cause us great harm. This is why we cannot look at isolating one piece of the problem at a time. Canada has endorsed the UN declaration, and now is the time to follow up with the concrete action.

participation de « consultation », ce ne devrait étonner personne que les Premières nations en Ontario aient, encore une fois, refusé de participer, pour éviter une fausse consultation, ainsi que pour éviter une acceptation tacite de la prétendue compétence du Canada dans la détermination de qui est et de qui n’est pas un Autochtone.

Étant donné la nature intrinsèque du rétablissement de l’identité politique, il est préférable que ces questions soient traitées, à la base, par les intéressés eux-mêmes. Il est déraisonnable de s’attendre à ce que ce travail se fasse à l’intérieur d’un processus d’engagement, fonction d’un échéancier parlementaire ou financier de quelques mois. Cela a pris des siècles pour nous coloniser. Il faudra du temps pour guérir les dommages causés.

Il importe également de souligner que, même après un long processus de décolonisation, il est peu probable que les nombreuses Premières nations très diversifiées dans leurs langues et leurs cultures en arrivent à un consensus sur autre chose que des principes clés dans le contexte des questions plus vastes.

Je vais maintenant vous expliquer encore davantage le contexte des Premières nations, qui sont à l’heure actuelle aux prises avec des difficultés en ce qui concerne leurs identités, et la façon dont cela est lié à la Loi sur les Indiens et au manque continu de respect par le Canada de notre droit humain fondamental de déterminer qui appartient à nos nations.

Les questions d’identité et d’appartenance autochtones au Canada ne peuvent pas être examinées sans reconnaître au préalable le contexte de colonialisme qui continue d’exister au Canada et d’avoir une incidence néfaste sur les Premières nations. Nous avons, individuellement et collectivement, vécu l’intrusion de la Loi sur les Indiens dans nos vies quotidiennes, et ce depuis plusieurs générations. Non seulement notre sentiment d’appartenance culturelle a été miné par les définitions imposées à nous par le Canada, mais nos psychologies, spiritualités et structures politiques en ont toujours ressenti les effets.

Une situation qui a servi à appuyer l’effritement de nos identités collectives a été notre dépendance économique à l’égard du gouvernement du Canada, situation qui a découlé de l’ignorance délibérée de nos droits des traités, de notre privation de nos terres et de nos ressources, et de lois paternalistes.

Cette malheureuse réalité sert à illustrer, d’une part, à quel point nous sommes devenus dépendants de l’utilisation de définitions d’« Indiens », de « bandes », de « membres de bande » et d’« Autochtones » qui sont toujours liées aux droits et aux avantages dont nous avons besoin pour vivre. Ces droits et avantages sont souvent rattachés à notre capacité d’accéder à notre mode de vie traditionnel, en lien avec la terre.

Avant la colonisation, c’est ce lien avec la terre qui nous a aidés à forger nos identités. L’interconnexion entre nos identités d’avant la colonisation et la terre est telle que toute ingérence dans cette relation nous causera énormément de tort. C’est pourquoi nous ne pouvons pas envisager d’isoler un morceau du problème à la fois. Le Canada a endossé la Déclaration des Nations Unies, et il est maintenant temps de prendre des mesures concrètes.

As a reminder of the specific rights related to identity found within the declaration, I would point specifically to Article 9 and Article 8.2(a). Article 9 states the following:

Indigenous peoples and individuals have the right to belong to an indigenous community or nation, in accordance with the traditions and customs of the community or nation concerned. No discrimination of any kind may arise from the exercise of such a right.

Article 8 states:

1. Indigenous peoples and individuals have the right not to be subjected to forced assimilation or destruction of their culture.

2. States shall provide effective mechanisms for prevention of, and redress for:

(a) Any action which has the aim or effect of depriving them of their integrity as distinct peoples, or of their cultural values or ethnic identities;

In conclusion, I would ask this committee to make the following recommendations to the federal government about Bill C-3 and the proposed engagement process on citizenship. First, Canada needs to provide concrete recognition and respect for the right of First Nations to determine and have jurisdiction over our own identities and membership. Second, Canada should acknowledge its colonial history and commit to a process of decolonization. This should serve as the foundation for all other efforts to help First Nations people. Third, Canada should comply with the human rights standards described in international law relating to indigenous peoples, in particular the indigenous right to determine identity and membership, as well as the right to free, prior and informed consent.

Finally, Canada, working together with First Nations, should focus on addressing fiscal relations to move away from the existing unsatisfactory contribution arrangements and to address the reality that cost implications are a key interest underlying the government's insistence on controlling status.

One last point for further contextual information, I would recommend that people read *First Nation Perspectives on Political Identity*, written by Dr. Taiaiake Alfred for the Assembly of First Nations. I have left a copy of this paper for distribution.

Thank you.

The Chair: Thank you very much.

Now from Quebec Native Women Inc., we have Madame Audette.

À titre de rappel des droits spécifiques en matière d'identité qui se trouvent renfermés dans la déclaration, je vous renverrais à l'article 9 et à l'alinéa 8.2a). L'article 9 dit ceci :

Les autochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

L'article 8 dit ceci :

1. Les autochtones, peuples et individus ont le droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.

2. Les États mettent en place des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant :

a) Tout acte ayant pour but ou pour effet de priver les Autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts, ou de leurs valeurs culturelles, ou leur identité ethnique;

En conclusion, je demanderais au comité de faire les recommandations suivantes au gouvernement fédéral au sujet du projet de loi C-3 et du processus d'engagement proposé en matière de citoyenneté. Premièrement, le Canada doit assurer une reconnaissance et un respect concrets pour le droit des Premières nations de déterminer et de contrôler leurs propres identités et règles d'appartenance. Deuxièmement, le Canada devrait reconnaître son passé colonial et s'engager à mener un processus de décolonisation. Cela devrait servir de fondement pour tous les autres efforts destinés à aider les peuples des Premières nations. Troisièmement, le Canada devrait se plier aux normes en matière de droits de la personne énoncés en droit international relativement aux peuples autochtones, notamment le droit autochtone de déterminer identité et appartenance, ainsi que le droit à un consentement libre, antérieur et éclairé.

Enfin, le Canada, œuvrant aux côtés des Premières nations, devrait se concentrer sur les relations financières en vue de s'écarter des arrangements de contribution insatisfaisants actuels et de traiter de la réalité selon laquelle les ramifications sur le plan du coût sont un intérêt clé sous-tendant l'insistance par le gouvernement pour contrôler le statut.

Enfin, dans l'intérêt d'une information contextuelle plus complète, je recommanderais aux gens de lire *First Nation Perspectives on Political Identity*, de Taiaiake Alfred, de l'Assemblée des Premières Nations. Je vous en ai remis une copie aux fins de distribution.

Merci.

La présidente : Merci beaucoup.

Nous allons maintenant entendre Mme Audette, qui comparaît au nom des Femmes Autochtones du Québec Inc.

[Translation]

Michèle Audette, President, Quebec Native Women Inc.:

[Ms. Audette spoke in her native language.]

I wish to thank the Anishinabe Nation for welcoming me on its land. If I stumble a bit in my presentation, it is because I am delighted to be here with you.

Ladies and gentlemen, committee members, Quebec Native Women is very pleased to have this opportunity to once again outline to the government the historic discrimination that Aboriginal women, and especially our children, have been victims of, an injustice that, unfortunately, was not corrected in 1985, with Bill C-31.

We recognize that it is necessary to change the archaic nature of the Indian Act. This paternalistic, obsolete and, I would even say, backward-looking act stipulates that control of the lands granted to Aboriginals falls under the government of Canada and places Indians under legal guardianship, thus rendering us rather inept to sign a will or to administer our property. The act defines who is Indian and who is not.

It even controls who enters and who leaves a reserve. I am free to try all of the anti-wrinkle creams I wish, but, legally, I am 17 years old. But in real life, my body is 39 years old. As is the case of all registered Indians falling under the Indian Act, we are recognized as minors.

It is in this specific context that systemic discrimination towards Aboriginal women has taken shape. Today, the Canadian government is bringing forward Bill C-3, a bill that aims at promoting gender equity in the provisions of the act governing registration.

Not very long ago, more specifically on May 4 last, a group of women, one of the spokespersons of which is here with us, Ms. Viviane Michel, from Marche Amun, marched from Wendake, near Quebec City, all the way to Ottawa, covering 500 kilometres to come and tell the government that we are demanding a bill to correct all the forms of discrimination flowing from the Indian Act.

Despite all of the efforts on the part of Aboriginal and non-Aboriginal groups, experts, lawyers and leaders, to date, our recommendations have not been taken into account. But is Canada not recognized as a country that champions justice and fairness?

I would say to you, honourable senators, that yet again, it has succeeded in dividing us as a people on this issue. You will hear complex positions, positions rejecting outright the bill, if not positions espoused by people who believe that this bill, despite its great weaknesses, must be adopted in order to finally recognize our grandmothers, our mothers, our fathers, our brothers, our sisters and our grandchildren, those who have been discriminated against.

Let me be clear: Quebec Native Women supports Bill C-3. However, we deplore the fact that there was no consultation on the part of the federal government with regard to this important

[Français]

Michèle Audette, présidente, Femmes Autochtones du Québec Inc. :

[Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.]

Je remercie la nation Anishinabe de m'accueillir dans son territoire. J'ai un peu bafoué lors de ma présentation, c'est parce que je suis heureuse de me retrouver ici parmi vous.

Mesdames, Messieurs et membres du comité, Femmes autochtones du Québec apprécie grandement cette occasion qui lui est donnée de présenter, encore une fois, au gouvernement, la discrimination historique dont sont victimes les femmes autochtones, et surtout nos enfants, une injustice qui, malheureusement, n'a pas été corrigée, en 1985, avec le projet de loi C-31.

Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de modifier la nature archaïque de la Loi sur les Indiens. Cette loi paternaliste, désuète et je dirais même passiste, stipule que le contrôle des terres allouées aux Autochtones revient au gouvernement canadien et met en tutelle juridique les personnes indiennes, ce qui nous rend d'ailleurs inaptes à signer un testament ou à administrer nos biens. Elle définit qui est Indien, qui ne l'est pas.

Elle contrôle même l'entrée et la sortie des gens dans la réserve. J'ai beau essayer toutes les crèmes anti-rides, légalement j'ai 17 ans. Mais dans la vraie vie, mon corps a 39 ans. Comme tous les Indiens inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens, nous sommes reconnues comme des mineures.

C'est dans ce contexte particulier que s'est formée une discrimination systémique envers les femmes autochtones. Aujourd'hui, le gouvernement canadien présente le projet de loi C-3; un projet de loi qui vise à renforcer l'équité des sexes dans les dispositions de la loi qui régit l'inscription.

Il n'y a pas très longtemps de cela, plus précisément le 4 mai dernier, un groupe de femmes, dont une des porte-paroles est ici avec nous, Mme Viviane Michel de la Marche Amun, ont marché de Wendake, près de Québec, jusqu'à Ottawa; 500 kilomètres pour dire au gouvernement que nous exigeons un projet de loi qui corrigerait toutes les formes de discrimination découlant de la Loi sur les Indiens.

Malgré tous les efforts des groupes autochtones et non autochtones, des experts, des juristes et des leaders, nos recommandations n'ont pas été retenues jusqu'à ce jour. Pourtant, le Canada n'est-il pas reconnu comme étant un pays où on est champion de la justice ou de l'équité?

Je vous dirais, honorables sénateurs, qu'encore une fois il a réussi à nous diviser en tant que peuple sur cette question. Vous entendrez des positions complexes, des positions qui rejettent du revers de la main le projet de loi, sinon des positions qui croient que ce projet de loi, malgré ses grandes faiblesses, doit être adopté pour reconnaître enfin nos grand-mères, nos mères, nos pères, nos frères, nos sœurs et nos petits-enfants; ceux qui ont été discriminés.

Que les choses soient claires aussi; Femmes Autochtones du Québec appuie le projet de loi C-3. Cependant, nous déplorons le fait qu'il y ait eu absence de consultation de la part du gouvernement fédéral sur cette question très importante. Nous

issue. We are concerned by the absence of a historic and institutionalized recognition of the discrimination women and their children have been subjected to.

What hurts, is the fact that this discrimination has been allowed under the Indian Act, since its imposition in 1876, and not just since 1951 as it is inferred in the decision of the Court of Appeal for British Columbia.

We also deplore the fact that administrative practices, such as those relating to undeclared paternity, have not been resolved. If I bring a child into the world following a rape, or simply if my spouse decides to take away his own life or is a man who does not want to assume responsibility, do you know that, here in Ottawa, the Father in Trust for all Indians, our famous father, also known as the Department of Indian Affairs, presumes that the father of my child is non-Aboriginal? And so, as a mother falling under section 6(2) of the act, you know the rest of the story.

We are also concerned by the social and political problems related to the integration, both on and off reserve, of newcomers to communities and the problems regarding the financial capability of these communities to integrate all of these new people and, in particular, to provide them with the programs and services they are entitled to.

We want to have guarantees that, once the bill is adopted, the concerns and recommendations expressed by Aboriginal organizations with regard to the bill will be duly taken into account. We want to see a group of experts mandated with resolving the outstanding issues that go beyond the specifics of the *McIvor* decision.

We wish to remind honourable senators present here that this discrimination does not just affect women, but also our men and our children. In my own words, this is not just a women's issue, but an issue for society.

This discrimination flies in the face of the Canadian Charter of Rights and Liberties, as well as of several international instruments that Canada is a signatory to, such as the Covenant on Civil and Political Rights, the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the Universal Declaration of Human Rights, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, the Convention on the Rights of the Child and, most recently, the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

In conclusion, our organization, Quebec Native Women, wishes to restate its support in favour of the passage of Bill C-3, given the fact that, according to Department of Indian Affairs' estimates, approximately 45,000 individuals will acquire Indian status if this bill is adopted.

We are asking for the creation of a group of experts. And I insist on the fact that it be a group of experts mandated to find solutions to the outstanding issues, rather than simply an exploratory process.

sommes préoccupées par l'absence de reconnaissance historique et institutionnalisée de la discrimination subie par les femmes et leurs enfants.

Ce qui fait mal, c'est une discrimination permise en vertu de la Loi sur les Indiens, depuis son imposition en 1876, et non seulement depuis 1951 comme le laisse entendre la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Nous déplorons aussi que des pratiques administratives, telles que celles qui ont trait à la paternité non-déclarée, ne seront pas réglées. Si je mets au monde un enfant suite à un viol ou tout simplement parce que mon conjoint décide de s'enlever la vie ou que c'est un homme qui ne veut pas reconnaître sa responsabilité, saviez-vous qu'ici à Ottawa, le Father in Trust For all Indians, notre fameux père, connu aussi sous le nom du ministre des Affaires indiennes, présume que le père de mon enfant est non autochtone? Alors en tant que maman tombant sous le coup de l'article 6(2) de la loi, vous connaissez la suite de l'histoire.

Nous sommes aussi préoccupées par les problèmes d'ordre sociaux et politique reliés à l'intégration sur et hors réserve des nouveaux arrivants dans les communautés et les problèmes reliés à la capacité financière de ces communautés d'intégrer tout ce nouveau monde et surtout de leur fournir des programmes et des services auxquels ils et elles ont droit.

Nous voulons des garanties selon lesquelles, une fois le projet de loi adopté, les préoccupations et recommandations exprimées par les organismes autochtones sur ledit projet de loi seront dûment prises en considération. Nous voulons un groupe d'experts ayant pour mandat de résoudre les questions laissées en suspens qui vont au-delà des spécificités de la décision *McIvor*.

Nous voulons rappeler aux honorables sénateurs ici présents que cette discrimination ne touche pas seulement les femmes, mais touche aussi nos hommes, nos enfants. Dans mes mots à moi, ceci n'est pas seulement qu'une question de femmes, mais une question de société.

Cette discrimination va à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi qu'à l'encontre de plusieurs instruments internationaux dont le Canada est signataire, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques; la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme; la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; la Convention relative aux droits de l'enfant et, tout récemment, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

En conclusion, l'organisation Femmes Autochtones du Québec souhaite réitérer son appui à l'adoption du projet de loi C-3, considérant le fait que selon des estimations du ministère des Affaires indiennes, environ 45 000 personnes acquerront le statut d'Indien avec l'adoption de ce projet de loi.

Nous vous demandons la création d'un groupe d'experts. Je dis bien un groupe d'experts ayant pour mandat de trouver des solutions sur les questions laissées en suspens plutôt qu'un simple processus exploratoire.

I am tired of being explored. We are intelligent. We are capable. We are those who are experiencing the problems. We have the solutions. Place your trust in us. We wish to be part of a group of experts, and not of an exploration process without any time frame, as put forward by the government, and that would be limited to national Aboriginal organizations only. In other words, all Aboriginal organizations, communities and individuals wishing to participate in this important process, such as The Assembly of First Nations of Quebec and Labrador, Quebec Native Women Inc., Marche Amun, or people from the grassroots.

We have had the support of the leaders in Quebec. Yes, Bill C-3 has its weaknesses, but the Chiefs have supported us in this approach. We have also received commitments from the chief of staff of the minister for Indian Affairs, stating that the exploratory group could rather become a group of experts, in accordance with the usual jargon.

In closing, I am telling you that, as the mother of five children, I have difficulty accepting that my sons, that I brought into this world, like all of the sons of First Nations mothers, have more rights than us. For me, that is a definition of what injustice is. My equality rights are not negotiable. We want to work with you and we can prove to you that we will do so in good faith.

[English]

The Chair: We will now go to Saskatchewan to Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission. Let us test this video-conferencing machinery.

Chief Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Thank you for the opportunity. I am from Okanese First Nation, Treaty 4 territory, and I represent the Saskatchewan First Nations Women's Commission from the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

First, can you hear me?

The Chair: Yes, and we can hear the static, too, so some senators were wondering what it is. However, I understand it is a technical problem that we cannot solve; like other technical problems.

Ms. Day Walker-Pelletier: I will do my best. First, it is important to note that the Federation of Saskatchewan Indian Nations is supportive of efforts that promote gender equality. In fact, gender equality is traditionally a significant cornerstone of First Nation communities. While any effort to address discriminatory practices is appreciated, it is important to note that Bill C-3 does not fully address the central issues of jurisdiction and First Nations' inherent right over citizenship.

Je suis fatiguée de me faire « explorer ». Nous sommes intelligents. Nous sommes capables. Nous sommes ceux et celles qui vivons les problèmes. Nous avons les solutions. Ayez confiance en nous. Nous voulons faire partie d'un groupe d'experts; et non un processus exploratoire sans calendrier, tel que présenté par le gouvernement, qui serait restreint qu'aux seules organisations nationales autochtones. L'ensemble des organisations autochtones, des communautés et des individus désirants devraient pouvoir participer à cet important processus, tels que l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador, Femmes Autochtones du Québec; Marche Amun; ou des gens de la base.

Nous avons eu l'appui des leaders au Québec. Oui, le projet de loi C-3 a ses faiblesses, mais les chefs nous ont appuyées dans cette démarche. Nous avons eu aussi des engagements du chef de Cabinet du ministre des Affaires indiennes disant que le groupe exploratoire pourrait devenir plutôt un groupe d'experts au niveau du jargon.

En terminant, je vous dis qu'en tant que mère de cinq enfants, j'ai de la difficulté à croire que mes fils que j'ai mis au monde, comme tous les fils des mères des Premières nations ont plus de droits que nous. Pour moi, c'est une définition d'injustice. Mes droits à l'égalité ne sont pas négociables. Nous voulons travailler avec vous et nous pouvons vous prouver que nous allons le faire de bonne foi.

[Traduction]

La présidente : Nous allons maintenant nous rendre en Saskatchewan, pour entendre le chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission. Faisons d'abord une vérification de l'équipement aux fins de la vidéoconférence.

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations : Merci de l'occasion qui m'est ici donnée de comparaître. Je viens de la Première nation okanese, du territoire du Traité 4, et je représente la Saskatchewan First Nations Women's Commission de la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Pour commencer, m'entendez-vous?

La présidente : Oui, et nous entendons également un bruit de friture, et certains sénateurs sont en train de se demander ce qui se passe. Je comprends cependant qu'il s'agit d'un problème technique que nous ne pouvons pas résoudre, comme c'est le cas d'autres problèmes techniques.

Mme Day Walker-Pelletier : Je ferai de mon mieux. Premièrement, il est important de souligner que la Federation of Saskatchewan Indian Nations est en faveur d'efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes. De fait, l'égalité entre les sexes est, traditionnellement, une importante pierre angulaire des communautés des Premières nations. Bien que tout effort en vue de corriger des pratiques discriminatoires soit apprécié, il importe de souligner que le projet de loi C-3 ne traite pas des questions centrales que sont la compétence et le droit inhérent des Premières nations de déterminer la citoyenneté.

Clearly, Bill C-3, an act to promote gender equity in Indian registration is narrow and limited as it only addresses the wrong against a select group of people. The federal government will continue to unilaterally define status through provisions of the Indian Act, an act that maintains discriminatory classifications of Indians.

Currently, the Indian Act is facing approximately 300 *McIvor v. Canada* like challenges. Undoubtedly, the federal government's response will continue to be narrow and limited. Specifically, opposition will persist with respect to the residual discrimination in section 6(1) and the second-generation cut-off rule in section 6(2). Both remaining sections limit the number of Indians and the fiscal responsibility for programs and services delivered under the Indian Act.

Since 1876, the Indian Act and various policies have been used to determine who is an Indian and who is owed fiduciary responsibility. Rather than implementing the provisions of treaty, including the treaty right to education, health and housing, the Indian Act has been exclusively used to determine Canada's fiduciary responsibility. This is an obvious conflict of interest and a serious breach of the nation-to-nation treaty relationship.

With the implementation of Bill C-3, it is estimated that the number of registered Indians will increase anywhere from 20,000 to 40,000. First Nation communities currently have no assurance for commitment of increased resources to meet this growing demand. Considering the potential population increase, post-secondary education will likely face an increased demand, with no additional funding projected.

Currently, health care has a 3 per cent funding cap that already needs serious attention. Housing is also underfunded, and pressure to meet the demands of our even bigger population is imminent.

All of the issues I have noted are a daily struggle for First Nation communities. While we assert our sovereignty, the fiduciary responsibility of the federal government cannot be forgotten.

Recently, Canada endorsed the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Canada now has a moral obligation to be informed and guided by the declaration. Interestingly, Article 33 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples acknowledges First Nations' inherent right to determine our own identity and membership. Such a right, which is an inherent gift bestowed by the Creator, is integral to our sovereignty.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations is eager to work with our treaty partner, Canada, to create the longer-term solutions that are fair and just for all people. A long-term

Clairement, le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, est étroit et limité, en ce qu'il ne vise que le tort fait à un groupe de personnes bien déterminé. Le gouvernement fédéral continuera de définir unilatéralement le statut par le biais des dispositions de la Loi sur les Indiens, une loi qui maintient une classification discriminatoire des Indiens.

La Loi sur les Indiens fait présentement l'objet d'environ 300 contestations du genre *McIvor v. Canada*. La réaction du gouvernement fédéral sera sans aucun doute de continuer d'être étroit et limité. Plus précisément, il maintiendra son opposition en ce qui concerne la discrimination résiduelle au titre du paragraphe 6(1) et la règle d'interruption après la deuxième génération en vertu du paragraphe 6(2). Ces deux dispositions, qui demeurent, limitent le nombre d'Indiens ainsi que la responsabilité financière en ce qui concerne les programmes et services livrés en vertu de la Loi sur les Indiens.

Depuis 1876, la Loi sur les Indiens et diverses politiques ont été utilisées pour déterminer qui est un Indien et à qui est due une responsabilité fiduciaire. Plutôt que de mettre en œuvre les dispositions de traités, y compris le droit, émanant des traités, en matière d'éducation, de santé et de logement, la Loi sur les Indiens a été utilisée exclusivement pour déterminer la responsabilité fiduciaire du Canada. Il s'agit manifestement là d'un conflit d'intérêt et d'un manquement grave dans la relation de traités de nation à nation.

Avec la mise en œuvre du projet de loi C-3, il a été estimé que le nombre d'Indiens inscrits augmentera d'entre 20 000 et 40 000. Les communautés des Premières nations n'ont à l'heure actuelle aucune assurance d'engagement à augmenter les ressources face à cette demande accrue. Étant donné l'augmentation potentielle de la population, les services d'éducation postsecondaire vivront vraisemblablement une demande accrue, sans pour autant que ne soient prévus des fonds supplémentaires.

À l'heure actuelle, les services de soins de santé sont assujettis à un plafond de financement de 3 p. 100, qui mérite déjà qu'on s'y penche sérieusement. Le logement est encore une autre rubrique qui est sous-financée, et les exigences d'une population encore plus importante sont imminentes.

Tous les aspects que j'ai évoqués sont une lutte au quotidien pour les communautés des Premières nations. Même si nous affirmons notre souveraineté, la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral ne peut pas être oubliée.

Récemment, le Canada a endossé la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le Canada a maintenant une obligation morale d'être informé et guidé par la déclaration. Chose intéressante, l'article 33 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît aux Premières nations le droit inhérent de déterminer notre propre identité et nos propres règles d'appartenance. Ce droit, qui est un don inhérent conféré par le Créateur, fait partie intégrante de notre souveraineté.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations est impatiente de travailler avec notre partenaire au traité, le Canada, pour élaborer des solutions à long terme qui soient équitables et justes

sustainable solution that transitions away from the status provisions of the Indian Act must be developed to address all outstanding constitutional issues.

The Federation of Saskatchewan Indian Nations has developed a draft citizenship framework that is a viable longer-term alternative to the Indian Act status provisions. We would like the federal government to take a second look at this framework and identify a strong support system for us to work toward a practical implementation process.

We would also like to call for a special parliamentary committee that can look at the issues relevant to First Nations, including citizenship, matrimonial real property and the injection of the Canadian Human Rights Act in our communities. In all three areas, either legislation has passed, is being passed or may pass shortly, which will require information and education to our First Nations about the necessary changes in our communities.

We would like this committee to focus on developing a process to disburse information to our First Nation leadership and membership, to identify a draft budget to secure resources and to discuss the proposed framework. We will continue to press for broader changes because leaving a lasting legacy for our children to inherit is fundamental to our existence.

The Chair: Thank you very much. We will start our questions with Senator Brazeau.

[Translation]

Senator Brazeau: I will begin by congratulating you, Ms. Audette, for your election to this new position of president. I also wish to thank you for your presentation.

You mentioned that Quebec Native Women supports the bill, but that you were disappointed that there was no consultation process — I understand that —, but, if we look at another bill that was passed in 1999, pursuant to the *Corbière* decision, a Supreme Court decision dealing with voting rights for off-reserve Aboriginals as the elections process was set out in the Indian Act, the Court set out a timeframe for the government of the day to study a bill to correct the situation, because there was discrimination with regard to voting rights.

Today, many communities enjoy a balloting system that they call “the custom,” but are still allowed to discriminate amongst the members of their First Nation. The bill has not completely corrected this discrimination problem.

Bill C-3, which we have before us, will it too not correct all of the discrimination problems, but it will correct everything relating specifically to Ms. McIvor’s case.

pour tous. Il importe d’élaborer une solution durable à long terme, qui assure la transition à partir des dispositions en matière de statut de la Loi sur les Indiens, ce afin de régler toutes les questions constitutionnelles en souffrance.

La Federation of Saskatchewan Indian Nations a élaboré une ébauche de cadre de citoyenneté qui est une solution de rechange viable à plus long terme aux dispositions en matière de statut de la Loi sur les Indiens. Nous aimerions que le gouvernement fédéral jette un deuxième coup d’œil sur ce cadre et identifie pour nous un solide système de soutien afin que nous puissions tendre vers un processus de mise en œuvre pratique.

Nous aimerions également plaider en faveur d’un comité parlementaire spécial qui puisse examiner les questions pertinentes aux Premières nations, dont la citoyenneté, les biens immobiliers matrimoniaux et l’injection dans nos communautés de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Dans ces trois domaines, des lois qui nécessiteront la fourniture d’information et d’éducation à nos Premières nations au sujet des changements nécessaires dans nos communautés ont été adoptées, sont en train de l’être ou le seront sous peu.

Nous aimerions que ce comité se concentre sur l’élaboration d’un processus pour distribuer de l’information aux leaders et aux membres de notre Première nation, pour établir un projet de budget pour asseoir les ressources et pour discuter du cadre proposé. Nous continuerons de revendiquer des changements plus vastes, car laisser en héritage à nos enfants un legs durable est essentiel à notre existence.

La présidente : Merci beaucoup. Nous allons commencer les questions avec le sénateur Brazeau.

[Français]

Le sénateur Brazeau : Je vais commencer par vous féliciter, madame Audette, de votre élection à ce nouveau poste de présidente. Je vous remercie également pour votre présentation.

Vous avez mentionné que Femmes Autochtones du Québec appuyait le projet de loi, mais que vous étiez déçue qu’il n’y ait pas eu un processus de consultation — je comprends cela —, cependant, si on regarde un autre projet de loi promulgué en 1999, sous l’arrêt *Corbière*, une décision de la Cour suprême qui avait à faire avec le droit de vote pour les Autochtones habitant hors réserve et prescrit selon la Loi sur les Indiens quant au processus d’élection, la cour a donné des échéanciers au gouvernement du jour afin qu’il étudie un projet de loi qui devait rectifier la situation, parce qu’il y avait discrimination par rapport au droit de vote.

Aujourd’hui, beaucoup de communautés jouissent d’un scrutin qu’ils appellent « la coutume », mais où subsiste toujours le droit de faire de la discrimination au sein des membres de leur Première nation. Le projet de loi n’a pas corrigé totalement ce problème de la discrimination.

Le projet C-3 que nous avons devant nous ne corrigera pas non plus tous les problèmes de discrimination, par contre, il corrigera tout ce qui est lié spécifiquement au code de Mme McIvor.

As a start, would you have comments in that regard? Secondly, I very much like your suggestion regarding a group of experts, but where would its members come from and what would their objective be?

Ms. Audette: Thank you, Senator Brazeau. With regard to the way I see things, I would like to say that, having been a student of Ms. McIvor when I was very young, for having seen her wage battle, I would have liked to have had the privilege to say to you today: it is all or nothing! It is Bill C-3 with all its amendments or nothing at all.

I would like to have that privilege, but I cannot. Why? Because there are women who fought for Bill C-31, in 1985, women who worked alongside Ms. Lovelace, who are breathing their final breaths and who are telling us: this must be passed. It is hard to swallow, but it must be passed.

We have had to renegotiate, to look at our affairs again, because not everyone is in agreement with the bill. However, we do agree in saying that it will resolve, in part, at least a small portion of the problem. We view this exercise in the following way: not everyone can sit down at the same table. What is required is an action plan with various types of expertise, some people charged with talking about status, others about membership, others about funding problems. The idea is not to gather all of us around the table, because the groups are enormous, and as for discrimination, there is a lot of that!

We must be very methodical in our approach and ensure that, given the various failures, we be dealing with experts, not just at the academic level, but also based on their life experience, on the ground. And how must we go about these things? Our national organizations are prepared to work with the assembly of chiefs of Quebec. I trust our political organizations. I however do not purport to speak on behalf of all of the women of Quebec, but I am trying to staunchly defend their interests.

Quebec Native Women cannot do everything, but there is a way of approaching things that consists in sitting down together to find the best solutions. Already, in its early days, Marche Amun, which is now called Course Amun, was there to tell the government that we also needed people from grassroots organizations, even if our organizations are important. Does that answer your question?

Senator Brazeau: Absolutely. That being said, if the bill is adopted, if there is an exploratory process funded by the federal government, that will subsidize the process for the national organizations, would your position be to hold out your hand to the other organizations in order to do exactly what you have just said, in other words work together to specifically study status, citizenship and membership, and to do so by working with the other organizations that would receive the funding? Is that the aim?

Ms. Audette: I cannot speak on behalf of the other organizations or existing entities, but, yes, we will have to work together. Perhaps it is utopian, perhaps it is just wishful thinking, but there are interesting possibilities, and I believe that solutions do exist. I think we all have the same objective, but we must examine our approach and our strategies.

Dans un premier temps, avez-vous des commentaires à ce sujet? Dans un deuxième temps, j'aime beaucoup votre suggestion d'avoir un groupe d'experts, mais d'où proviendraient ces membres et quel serait leur objectif?

Mme Audette : Merci, sénateur Brazeau. Par rapport à la façon dont je vois les choses, je tiens à dire que pour avoir été une élève de Mme McIvor dans mon plus jeune temps, de la voir aller et lutter, j'aurais aimé avoir le privilège aujourd'hui de vous dire : c'est tout ou rien! C'est le projet de loi C-3 avec tous ses amendements ou rien du tout.

J'aimerais avoir ce privilège, mais je ne peux pas. Pourquoi? Parce qu'il y a des femmes qui ont lutté pour C-31, en 1985, des femmes qui travaillaient côte à côte avec Mme Lovelace, qui en sont à leur dernier souffle aujourd'hui et qui nous disent : il faut que cela passe. Cela passe mal, mais il faut que cela passe.

Nous avons dû renégocier, revoir nos affaires, parce que tout le monde n'est pas d'accord avec le projet de loi. Par contre, on s'entend pour dire que cela règle en partie un petit bout de problème. Nous voyons cet exercice ainsi : on ne peut pas mettre tout le monde à la même table. Il faudrait, dans un plan d'action, avoir différentes expertises où les gens parleraient de statut, d'autres de membership, d'autres des problèmes de financement. Il ne s'agit pas de tous nous réunir autour de la table, parce que les groupes sont énormes et que de la discrimination, il y en a en masse!

Il faut être très méthodique dans la façon de faire et s'assurer que dans ces manquements, on fasse à des gens experts pas juste au plan académique, mais ayant du vécu, de l'expérience sur le terrain. Comment faire ces choses? Nos organisations nationales sont prêtes à travailler avec l'assemblée des chefs du Québec. J'ai foi en nos organisations politiques. Je n'ai toutefois pas la prétention de parler au nom de toutes les femmes au Québec, mais j'essaie de défendre ardemment les intérêts de celles-ci.

Femmes Autochtones du Québec ne peut pas tout faire, mais il y a une façon de faire qui consiste à s'asseoir ensemble pour trouver les meilleures solutions. Déjà, à ses débuts, Marche Amun, dénommée maintenant Course Amun, existait pour dire au gouvernement qu'on avait besoin aussi des gens faisant partie des organisations de base, même si nos organisations sont importantes. Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Brazeau : Absolument. Cela dit, si le projet de loi est adopté, qu'il y a un processus exploratoire financé par le gouvernement fédéral, qui subventionne ce processus pour les organisations nationales, est-ce votre position de tendre la main aux autres organisations pour faire exactement ce que vous venez de dire, travailler ensemble pour étudier spécifiquement le statut, la citoyenneté et le membership, et de le faire en travaillant avec les autres organismes qui recevront des fonds? Est-ce le but?

Mme Audette : Je ne peux pas parler au nom des autres organisations ou entités existantes, mais oui, on devra travailler ensemble. C'est peut-être utopique, je rêve peut-être en couleurs, mais il y a des possibilités intéressantes, et je crois que des solutions existent. Je pense qu'on a tous le même objectif, mais nous devons examiner notre façon de faire et nos stratégies.

I believe it will be important to respect the diversity of First Nations throughout Canada, the political diversity within the different groups. But we must also respect each other in the work that must be done in order to attain a better justice.

[English]

Senator Lovelace Nicholas: Do you agree that Bill C-3 is only a Band-Aid solution? If you agree, why? If you do not, why? Please explain.

Ms. Audette: For a number of reasons, as I explained in my presentation, Bill C-3 is a Band-Aid solution because many other forms of discrimination will not be solved in Bill C-3. However, it will recognize my son. It will recognize many sons and many daughters across Canada. It will also forget many women and their children. It is a Band-Aid solution, and it is not a Band-Aid solution. I am just frank, sorry.

Senator Lovelace Nicholas: That is fine.

What input do you expect to have on the work of the internal financial impact of Bill C-3? Do you expect to have an input in the discussion?

[Translation]

Ms. Audette: I believe that our concerns, our life experience and our expertise have their place with regard to funding. As you know, the women who returned to their communities, in 1985, did not just suffer from discrimination under the act, but also in comparison with their own brothers and sisters. And often, the pretext was a money issue.

Therefore, are we going to subject to this same injustice all of these men and all of these women who will recover their status and ask for their membership? And, as you know, in the communities, the employment situation is rather difficult. We are under-funded, we are in an economic crisis. Therefore, yes, I believe it is important that we participate in the discussions, as equals, with regard to the economy and funding.

[English]

Senator Lovelace Nicholas: Thank you.

Senator Jaffer: Ms. Audette, I appreciate your candidness. You said that it is good and bad. What happens to the people who are left out? When will they have their turn to be recognized? In the next steps, what happens? It took 20 years for Sharon McIvor. I think you were in the room when she said she will not be around. We do not know that, but for the next 20 years, what happens? Who will speak for the women and children who are left out, and when does their turn come?

Je pense qu'il sera important de respecter la diversité des Premières nations à travers le Canada, la diversité politique au sein des groupes. Mais il faut aussi se respecter dans le travail qu'on doit faire pour atteindre une meilleure justice.

[Traduction]

Le sénateur Lovelace Nicholas : Conviendriez-vous que le projet de loi C-3 n'est qu'une solution symbolique, revenant à mettre un emplâtre sur une jambe de bois? Si vous êtes d'accord, pourquoi? Et si vous ne l'êtes pas, pourquoi? Expliquez-nous cela.

Mme Audette : Pour plusieurs raisons, comme je l'ai expliqué dans ma déclaration, le projet de loi C-3 est une solution symbolique, car de nombreuses autres formes de discrimination ne seront pas réglées par le projet de loi C-3. Cependant, le projet de loi assurera une reconnaissance à mon fils. Il assurera également une reconnaissance à de nombreux fils et à de nombreuses filles d'un bout à l'autre du Canada. Il laissera également de côté de nombreuses femmes et leurs enfants. Il s'agit d'une solution symbolique, et en même temps, il ne s'agit pas d'une solution symbolique. Je veux simplement être franche avec vous. Mes excuses.

Le sénateur Lovelace Nicholas : C'est très bien.

Quelle contribution comptez-vous faire quant au travail sur les conséquences financières internes du projet de loi C-3? Comptez-vous participer à la discussion?

[Français]

Mme Audette : Je pense que nos préoccupations, notre vécu et notre expertise ont leur place au niveau du financement. Comme vous le savez, les femmes qui sont retournées dans leur communauté, en 1985, n'ont pas subi seulement de la discrimination avec la loi, mais aussi envers leurs propres frères et sœurs. Et souvent, le prétexte était une question d'argent.

Alors, allons-nous refaire subir cette même injustice à tous ces hommes et à toutes ces femmes qui vont être réinscrits, et demander leur membership? Et vous le savez, dans les communautés, la question d'emploi est plutôt difficile. On est en sous-financement, on est en crise économique. Donc oui, je pense qu'il est important que l'on fasse partie des discussions, d'égal à égal, en matière d'économie et de financement.

[Traduction]

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci.

Le sénateur Jaffer : Madame Audette, j'apprécie votre franchise. Vous avez dit que c'est à la fois bon et mauvais. Que se passera-t-il pour les personnes qui seront laissées de côté? Quand leur tour d'être reconnues viendra-t-il? Dans le cadre des étapes suivantes, que se passera-t-il? Cela aura demandé 20 ans dans le cas de Sharon McIvor. Je pense que vous étiez dans la salle lorsqu'elle a dit qu'elle ne sera plus de ce monde. Nous savons cela, mais que va-t-il se passer au cours des 20 prochaines années? Qui va parler au nom des femmes et des enfants laissés à l'écart, et quand leur tour viendra-t-il?

[Translation]

Ms. Audette: Senator, I cannot do it alone. I do not have the financial means to challenge the government, and the situation is made even worse by the fact that the Court Challenges Program no longer exists, which is unfortunate. And our thinking, our line of attack was very firm, at the time, in saying that we wanted a bill that would cover all of the problems and eliminate all discrimination.

What brought us to thinking was one of our meetings with members of the Conservative Party, the Bloc Québécois, the NDP and the Liberal Party, the elected representatives in Canada. They all said, to me and to the people who were with me, that we would have to wait for another decision of the Court of Appeal, of the Supreme Court or of the Upper Court. We no longer have the means to wait. However, the daily mandate of our women's groups and our organizations, such as the assembly of chiefs — be it national, regional or territorial — is to defend our interests.

And that is what I am going to do for as long as I have oxygen in my lungs; I will fight in order that my daughters have the same right to equality as their brothers, and to ensure that all of those left out of Bill C-3 are able to finally say that they have been recognized.

[English]

Senator Andreychuk: I have one quick question to the Federation of Saskatchewan Indian Nations. Will you participate at all in the consultation process if it is set up?

Ms. Day Walker-Pelletier: I said in my statement that we recognize and support the efforts of gender equality. Certainly, if there is an opportunity to be involved with consultation, it should be done within the framework of what we established in Saskatchewan through the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Senator Andreychuk: Thank you.

The Chair: Thank you all for coming. You have been very kind to wait so long, and we certainly appreciate it. We are done.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

The Chair: Honourable senators, on page 1 of the bill, clause 2(2)(a) has the date written as April 17 in English and April 16 in French.

Was it not April 17, 1985 that the Charter came into effect?

Senator Baker: The Charter came into effect in 1983, but section 15 was delayed for two years, was it not?

The Chair: There was a three-year moratorium. April 17 is Law Day.

Senator Jaffer: There is an explanation.

[Français]

Mme Audette : Sénateur, je ne peux pas le faire seule. Je n'ai pas les moyens financiers pour défier le gouvernement avec le système judiciaire, d'autant plus que le Programme de contestation judiciaire n'existe plus, c'est malheureux. Et les réflexions que nous avons faites, nous avons une ligne très ferme, à l'époque, en disant que nous voulions un projet de loi qui couvrirait l'ensemble des problématiques et qui réglerait l'ensemble des discriminations.

Ce qui nous a fait réfléchir c'est une de nos rencontres avec les membres du Parti conservateur, du Bloc québécois, du NPD et du Parti libéral, les élus du Canada. Ils nous ont tous dit, à moi et aux personnes qui étaient avec moi, que nous devons attendre une autre décision de la Cour d'appel, la Cour suprême ou la Cour supérieure. Nous n'avons plus les moyens d'attendre. Par contre, c'est le mandat quotidien de nos groupes de femmes et de nos organisations telles que l'Assemblée des chefs — qu'elle soit nationale, régionale ou territoriale — de défendre nos intérêts.

Et c'est ce que je vais faire tant et aussi longtemps que j'aurai de l'oxygène dans les poumons, je vais me battre pour que mes filles aient le droit à l'égalité autant que leurs frères, et m'assurer que tous ceux qui sont oubliés dans le projet de loi C-3 puissent enfin dire qu'ils sont reconnus.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk : J'aurais une petite question rapide pour la Federation of Saskatchewan Indian Nations. Participerez-vous au processus de consultation s'il est mis en place?

Mme Day Walker-Pelletier : J'ai dit dans ma déclaration que nous reconnaissons et appuyons les efforts visant l'égalité des sexes. Certainement, s'il y avait moyen d'intervenir dans la consultation, cela devrait se faire dans le contexte de ce que nous avons établi en Saskatchewan par le biais de la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Le sénateur Andreychuk : Merci.

La présidente : Merci à tout le monde d'être venu. Cela a été très gentil à vous d'attendre si longtemps, et nous vous en sommes très reconnaissants. C'est terminé.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

La présidente : Honorables sénateurs, à l'alinéa 2(2)a) du projet de loi, à la page 1, la date, en anglais, est le 17 avril, et la date, en français, est le 16 avril.

N'est-ce pas le 17 avril 1985 que la Charte est entrée en vigueur?

Le sénateur Baker : La Charte est entrée en vigueur en 1983, mais l'article 15 a été retardé pendant deux ans, n'est-ce pas?

La présidente : Il y a eu un moratoire de trois ans. Le 17 avril est la Journée du droit.

Le sénateur Jaffer : Il y a une explication.

Martin Reiher, Senior Counsel, Department of Justice Canada: The dates are correct. The confusion arises due to the wording. Clause 2(2)(a) in English says the following:

that person was registered or entitled to be registered immediately prior to April 17, 1985;

The French version says the following:

elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;

In other words, the person was registered on April 16, 1985 or was entitled to be. It is worded differently.

The Chair: Thank you for that clarification.

Is there anything else that anyone wants to check on with the Department of Justice Canada?

Senator Baker: I would like to make an observation on the ruling of the Speaker of the House of Commons as it pertains to amendments to this bill. Should I do that now or wait until we begin clause-by-clause consideration?

The Chair: Can we add observations after we complete clause-by-clause consideration?

Senator Andreychuk: I would say that a comment is in order now. It is not an observation but an explanation.

The Chair: Is it an observation?

Senator Baker: Yes, it is an observation. It concerns potential amendments to this bill. We should be alerted to a fact about which several of us have had discussions. In his ruling, the Speaker of the House of Commons said that amendments are inadmissible:

Individuals, whose status is not affected in any way by Bill C-3 as adopted at second reading, would have a different status as a result of this amendment.

The Speaker went on to say the following:

... it is not addressing the specific inequality identified by the Court and initially targeted by Bill C-3. Consequently, the amendment exceeds the scope of the bill as set by the House at second reading and is therefore inadmissible.

We have discussed this outside the meeting. It is very clear that the Speaker restricted amendments to the bill that add anything to what was approved at second reading in the House of Commons.

I wanted to mention this because, as many witnesses have said, if we were to amend the bill, it would go back to the House of Commons, and it is clear from the Speaker's ruling that it would be out of order there.

Martin Reiher, avocat-conseil, ministère de la Justice Canada : Les dates sont justes. La confusion est le fait du libellé. L'alinéa 2(2)a, en anglais, est le suivant :

that person was registered or entitled to be registered immediately prior to April 17, 1985;

La version française dit ceci :

elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;

En d'autres termes, la personne a été inscrite le 16 avril 1985 ou avait le droit de l'être. La chose est exprimée différemment.

La présidente : Merci de cet éclaircissement.

Y a-t-il autre chose que quelqu'un souhaiterait vérifier auprès du représentant du ministère de la Justice Canada?

Le sénateur Baker : J'aimerais faire une observation au sujet de la décision du Président de la Chambre des communes au sujet des amendements proposés au projet de loi. Devrais-je faire cela maintenant, ou bien attendre que nous entamions l'étude article par article du projet de loi?

La présidente : Pourrait-on ajouter les observations une fois que nous en aurons terminé avec l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Andreychuk : Je dirais qu'un commentaire serait recevable maintenant. Il ne s'agit pas d'une observation, mais d'une explication.

La présidente : Il s'agit d'une observation?

Le sénateur Baker : Oui, c'est une observation. Elle concerne les amendements possibles au projet de loi. Nous devrions être avisés d'un fait au sujet duquel plusieurs d'entre nous ont eu des discussions. Dans sa décision, le Président de la Chambre des communes a dit que les amendements sont inadmissibles, et je cite :

Certaines personnes, dont le statut n'est aucunement touché par le projet de loi C-3 adopté à l'étape de la deuxième lecture, verraient leur statut changer à la suite de l'adoption de cet amendement.

Le Président de la Chambre des communes poursuit en disant ceci :

[...] mais il ne concerne pas l'inégalité relevée par la Cour d'appel et visée à l'origine par le projet de loi C-3. En conséquence, l'amendement dépasse la portée du projet de loi adoptée par la Chambre à l'étape de la deuxième lecture et est donc irrecevable.

Nous avons discuté de cela à l'extérieur de la réunion. Il est très clair que le Président de la Chambre a limité les amendements au projet de loi qui ajoutent quoi que ce soit à ce qui a été approuvé à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes.

Je tenais à mentionner cela car, comme l'ont dit de nombreux témoins, si nous modifions le projet de loi, il serait renvoyé à la Chambre des communes, et il est clair, compte tenu de la décision du Président de la Chambre, que nos modifications y seraient irrecevables.

I wanted to point that out because when we make amendments, we want them to have an effect. If we know they will not have any effect, why would we propose amendments?

The ruling of the Speaker of the House of Commons restricted amendments to the specific inequity targeted by Bill C-3 when it was given second reading.

Senator Kochhar: In other words, we cannot make any amendments here because if we do, it goes back to the house, and it will be sent back again for the Speaker's ruling. Therefore, we should correct it for minor mistakes as it is and carry on without making any amendments.

Senator Baker: It is unfortunate, but that is the ruling of the Speaker of the House of Commons. He did say at the beginning in the previous paragraph that we are receiving this bill in a unique context. That is the ruling of the Speaker. Therefore, if someone were to amend it in the Senate, as you pointed out, Senator Kochhar, the result would be nothing. It would go back to the House of Commons, be ruled out of order, and we would be back to square one.

The Chair: To some extent, this negates the function of the Senate. Therefore, I would not mind having some kind of ruling from the Law Clerk and Parliamentary Counsel in the Senate as to what happens. Why would we even bother wasting our time reading about this bill if it is a fait accompli because of his ruling?

I understand what Senator Baker is saying. However, in principle, if we cannot do anything, what is the point?

Senator Kochhar: We can correct minor grammatical errors.

Senator Jaffer: The way it has been drafted is making Parliament not sovereign, but that is another day's topic.

Senator Andreychuk: It is making the Constitution as a court direction, which the House accepted. I think you could amend this bill, but it has to be within the corners of the bill. The amendments that have been contemplated go beyond the scope of Bill C-3.

I sometimes argue with Senator Baker when he is quoting the law. I never argue with him when he is talking about parliamentary procedure and the rules. He has quite rightly stated that the house has put the parameters on this as Bill C-3, and they did it at second reading, and some amendments — we can take note of that — were beyond the scope of Bill C-3. Theoretically, if there was an amendment inside Bill C-3, it would be valid. However, we did not hear any evidence about that. We heard evidence about increasing the scope of Bill C-3. The ruling, therefore, is as Senator Baker says.

I would suggest we proceed.

Je tenais à soulever cela car, lorsque nous apportons des amendements, nous voulons qu'ils aient un effet. Si nous savons qu'ils n'auront aucun effet, alors pourquoi en proposer?

La décision du Président de la Chambre des communes a limité les amendements à l'iniquité précise ciblée par le projet de loi C-3 lors de sa deuxième lecture.

Le sénateur Kochhar : En d'autres termes, nous ne pouvons pas apporter d'amendements ici, car, si nous le faisons, le projet de loi sera renvoyé à la Chambre, et sera de nouveau soumis à la décision du Président de la Chambre. En conséquence, nous devrions corriger les erreurs mineures qui s'y trouvent et aller de l'avant sans apporter d'amendements.

Le sénateur Baker : C'est malheureux, mais c'est ainsi qu'il en a été décidé par le Président de la Chambre des communes. Il a dit au début du paragraphe antérieur que nous recevons le projet de loi dans un contexte particulier. C'est la décision du Président de la Chambre. En conséquence, si quelqu'un devait modifier le projet de loi au Sénat, comme vous l'avez indiqué, sénateur Kochhar, le résultat serait rien du tout. Le projet de loi retournerait à la Chambre des communes, serait déclaré irrecevable, et nous retournerions à la case départ.

La présidente : Dans une certaine mesure, cela rend nul et non avenue le rôle du Sénat. Cela étant, j'aimerais bien obtenir un genre d'avis du légiste et conseiller parlementaire au Sénat quant à la suite des événements. Pourquoi même perdre notre temps à nous renseigner au sujet du projet de loi si c'est un fait accompli, du fait de la décision du Président de la Chambre?

Je comprends ce que dit le sénateur Baker. Cependant, en principe, si nous ne pouvons rien faire du tout, à quoi cela sert-il?

Le sénateur Kochhar : Nous pouvons corriger des erreurs grammaticales mineures.

Le sénateur Jaffer : La façon dont cela a été rédigé fait en sorte que le Parlement n'est pas souverain, mais c'est là un sujet pour un autre jour.

Le sénateur Andreychuk : Cela fait de la Constitution une instruction de tribunal, ce que la Chambre a accepté. Je pense que vous pourriez modifier le projet de loi, mais il faudrait que les changements s'inscrivent à l'intérieur des paramètres du projet de loi. Les amendements qui ont été envisagés débordent de la portée du projet de loi C-3.

Je discute parfois avec le sénateur Baker lorsqu'il cite la loi. Mais je ne discute jamais avec lui lorsqu'il parle de procédure parlementaire et des règles. Il a souligné, à très juste titre, que la Chambre a établi les paramètres du projet de loi C-3, et ce à la deuxième lecture, et que certains amendements — nous pouvons en prendre note — sortaient de la portée du projet de loi C-3. Théoriquement, s'il y avait un amendement qui s'inscrivait à l'intérieur du projet de loi C-3, celui-ci serait valide. Cependant, nous n'avons entendu aucun témoignage du genre. Le témoignage que nous avons entendu portait sur l'élargissement de la portée du projet de loi C-3. La décision du Président, donc, est telle que nous l'a présentée le sénateur Baker.

Je proposerais que nous allions de l'avant.

Senator Baker: It is unfortunate. I have never seen something with such specificity and particularization as this ruling. However, he says that it is in a unique context. The Speaker ruled in this case that if you add one more person to this bill who is not within specifically what was approved at second reading, then it is out of order.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Baker: The ruling is of a very restricted nature. That is my whole point. It just negates major amendments to the bill. Substantive amendments are the problem.

Senator Andreychuk: Basically, we are saying it is the Court of Appeal, not the initial courts. Therefore, Bill C-3 is crafted that way, and the Speaker has said that you cannot go outside of Bill C-3.

Senator Baker: You can go outside of the Court of Appeal, but you cannot go outside of Bill C-3. That is the problem.

The Chair: This is an act to promote gender equity in Indian registration.

Is it agreed that the committee proceed to clause by clause in consideration of Bill C-3?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Jaffer: On division.

The Chair: On division. Shall clause 3 carry?

Senator Jaffer: On division.

The Chair: Can I assume, honourable senators, that the whole bill will be on division on this side and agreed on this side?

Senator Andreychuk: We are halfway through a process. We do not want to find ourselves in the situation that some other committees were in. We ought to proceed with clause by clause where it appears that some will be on division and others will agree.

The Chair: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Baker : C'est malheureux. Je n'ai jamais rien vu d'aussi spécifique et particulier que cette décision. Cependant, le Président de la Chambre dit que cela s'inscrit dans un contexte particulier. Le Président a dit que, en l'espèce, si l'on ajoutait au projet de loi une seule personne ne s'inscrivant pas dans ce qui a été approuvé à la deuxième lecture, alors le projet de loi serait irrecevable.

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Baker : Cette décision est très restrictive. C'est là tout mon propos. Elle rejette d'emblée des amendements majeurs au projet de loi. Les amendements de fond sont le problème.

Le sénateur Andreychuk : En gros, nous disons que cela se situe au niveau de la Cour d'appel, et non pas des cours initiales. En conséquence, le projet de loi C-3 a été rédigé de la manière que l'on sait, et le Président de la Chambre a dit que l'on ne peut pas déborder du projet de loi C-3.

Le sénateur Baker : Vous pouvez sortir de la Cour d'appel, mais vous ne pouvez pas sortir du projet de loi C-3. Voilà quel est le problème.

La présidente : Il s'agit d'une loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens.

Tout le monde est-il d'accord pour que le comité entreprenne l'étude article par article du projet de loi C-3?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il réservé?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il réservé?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : Avec dissidence. L'article 3 est-il adopté?

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : M'est-il permis de deviner, honorables sénateurs, que le projet de loi dans son ensemble sera rejeté de ce côté-ci et adopté de ce côté-là?

Le sénateur Andreychuk : Nous sommes à mi-chemin dans un processus. Nous ne voulons pas nous retrouver dans la situation qu'ont connue certains autres comités. Nous devrions aller de l'avant avec l'étude article par article lorsqu'il apparaît que certains seront d'accord et d'autres pas.

La présidente : L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

The Chair: Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Jaffer: On division.

The Chair: Does the committee wish to consider appending observation to the report?

Senator Andreychuk: No.

The Chair: I do. Do I have to step out of the chair to do it?

Senator Baker: No.

The Chair: Okay.

Senator Baker: Go right ahead.

The Chair: One of the observations states that Bill C-3 does not deal with sex discrimination that results in 12(1)(b) of the Indian Act. The other observation is two points about the exploratory process: It has taken forever to get here, so structures and resources need to flow to women and their descendants who were disenfranchised. Therefore, should these issues be on the priority list?

Senator Baker: I do not see anything wrong with that.

Senator Andreychuk: I have some problems because I have not studied the context of section 12(1)(b) of the Indian Act beyond Bill C-3. This says that Bill C-3 does not deal with section 12(1)(b) of the Indian Act.

The Chair: No; it says that it does not deal with the sex discrimination that resulted from it.

Senator Andreychuk: I have not studied that. We did not study that; it was not part of Bill C-3.

The Chair: We could amend this to say that Bill C-3 does not deal with sex discrimination but has resulted from other changes to the Indian Act.

Senator Andreychuk: I do not know that.

The Chair: We heard tons of testimony this afternoon, senator.

La présidente : L'article 7 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 9 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 10 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Jaffer : Avec dissidence.

La présidente : Le comité souhaite-t-il envisager l'ajout d'observations au rapport?

Le sénateur Andreychuk : Non.

La présidente : Moi, si. Dois-je quitter le fauteuil pour ce faire?

Le sénateur Baker : Non.

La présidente : Bien.

Le sénateur Baker : Allez-y tout simplement.

La présidente : L'une des observations est que le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle renfermée dans l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens. L'autre observation renvoie à deux éléments du processus exploratoire : il a fallu une éternité pour en arriver là, alors il importe que des structures et des ressources soient fournies aux femmes et à leurs descendants qui ont été privés de leurs droits. En conséquence, ces questions ne devraient-elles pas figurer sur la liste de priorités?

Le sénateur Baker : Je ne vois rien de mal à cela.

Le sénateur Andreychuk : J'ai quelques problèmes, car je n'ai pas étudié le contexte de l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens, au-delà du projet de loi C-3. Il est dit ici que le projet de loi C-3 ne traite pas de l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

La présidente : Non; cela dit qu'il ne traite pas de la discrimination sexuelle en résultant.

Le sénateur Andreychuk : Je n'ai pas étudié cela. Nous n'avons pas étudié cela; cela n'a pas fait partie du projet de loi C-3.

La présidente : Nous pourrions modifier le texte pour dire que le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle qui a résulté d'autres changements à la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Andreychuk : Je ne le sais pas.

La présidente : Nous avons entendu des tonnes de témoignages cet après-midi, sénateur.

Senator Andreychuk: Yes, but they were making an opinion. Did we study that and was that the subject matter of Bill C-3? We allowed the witnesses to go beyond the scope of Bill C-3, and we did so in fairness in hearing the witnesses we did. However, I do not think we are bound by that evidence, and we did not challenge that evidence. In fairness to the community, we were allowing them to state their case broadly.

The Chair: Would the senator accept a shorter sentence, that Bill C-3 “does not deal with sex discrimination,” full stop?

Senator Andreychuk: No, I would not. I would agree to saying that there are further issues within the Indian Act, such as sex discrimination, that should be dealt with somewhere. That would be fine. I do not know what the wording is, but the point is that we want to go beyond Bill C-3, but I do not think we can define what “beyond Bill C-3” is.

Senator Baker: Madam Chair, I think it is very simple just to add one word. “Bill C-3 does not deal with all sex discrimination in the Indian Act.”

The Chair: I have to admit that was in my first draft, and I took it out, good senator.

Senator Baker: That would address Senator Andreychuk’s concern.

The Chair: Bill C-3 does not deal with sex discrimination, period. The second-generation is different. It is not “all.” It does not deal with sex discrimination.

Senator Baker: In the Indian Act.

The Chair: No, Bill C-3 does not deal with sex discrimination.

Senator Baker: In the Indian Act.

Senator Jaffer: In the Indian Act.

The Chair: Yes?

Senator Jaffer: Yes.

The Chair: I do not want to say “all.” I want it stated that this bill does not deal with sex discrimination. It is a tinker.

Senator Andreychuk: You are free to make those comments. However, I just do not feel comfortable making a statement upon something we did not study.

The Chair: I have spent considerable time reading the House of Commons testimony that was sent to us in our email, as well as other people’s documents, letters from a whole variety of people

Le sénateur Andreychuk : Oui, mais les témoins exprimaient une opinion. Avons-nous étudié cela et est-ce là ce que renferme le projet de loi C-3? Nous avons laissé les témoins déborder de la portée du projet de loi C-3, et nous l’avons fait pour être justes dans notre audition des témoins que nous avons entendus. Cependant, je ne pense pas que nous soyons liés par leurs témoignages, et nous ne les avons pas non plus contestés. Pour être justes envers la communauté, nous avons laissé les témoins étayer très largement leur point de vue.

La présidente : Le sénateur accepterait-elle une courte phrase disant que le projet de loi C-3 « ne traite pas de discrimination sexuelle », un point c’est tout?

Le sénateur Andreychuk : Non. Je serais d’accord pour que nous disions qu’il y a encore d’autres aspects de la Loi sur les Indiens, comme la discrimination sexuelle, qui devraient être réglés quelque part. Ce serait très bien. J’ignore quel serait le libellé, mais l’important est que nous voulons aller au-delà du projet de loi C-3, mais je ne pense pas que nous puissions définir ce que veut dire « au-delà du projet de loi C-3 ».

Le sénateur Baker : Madame la présidente, je pense qu’il serait très simple d’ajouter un mot seulement. « Le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle dans la Loi sur les Indiens ».

La présidente : Il me faut reconnaître que c’était là ma première ébauche, et j’ai ensuite enlevé cette partie, alors bravo à vous, sénateur.

Le sénateur Baker : Cela réglerait le souci du sénateur Andreychuk.

La présidente : Le projet de loi C-3 ne traite pas de la discrimination sexuelle, un point c’est tout. La question de la deuxième génération est une question différente. On ne dit pas « toute ». Le projet de loi ne traite pas de discrimination sexuelle.

Le sénateur Baker : Dans la Loi sur les Indiens.

La présidente : Non, le projet de loi C-3 ne traite pas de discrimination sexuelle.

Le sénateur Baker : Dans la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Jaffer : Dans la Loi sur les Indiens.

La présidente : Oui?

Le sénateur Jaffer : Oui.

La présidente : Je ne veux pas dire « toute ». Je veux qu’il soit dit que le projet de loi ne traite pas de discrimination sexuelle. C’est une question de bricolage.

Le sénateur Andreychuk : Vous êtes libre de faire ces commentaires. Cependant, je ne me sens tout simplement pas à l’aise avec l’idée de nous prononcer sur quelque chose que nous n’avons pas étudié.

La présidente : J’ai passé beaucoup de temps à lire les témoignages livrés à la Chambre des communes et qui nous ont été envoyés par courriel, ainsi que les documents d’autres

and written submissions that have been made, such as Ms. Palmater's, et cetera, which were sent to all senators.

Senator Kochhar: That was not on the agenda. Given the limited amount of time we have, I think we should defray it for some other time. I do not think you can really make too many, or any, changes at all.

The Chair: I am not changing the bill. I am adding little postscripts at the bottom.

Senator Jaffer: This is an observation.

The Chair: It is not a change to the bill. It is not an amendment.

Senator Kochhar: I do not know what the ramification of that might be.

The Chair: The implication is to tell the Indian and Northern Affairs Canada that this stuff is not good enough, and there is a group of senators who are saying it.

Senator Brazeau: To suggest that Bill C-3 does not deal with sex discrimination, period, I do not think is a fact. I think it is more factual to say that Bill C-3 does not deal with all gender inequities stemming from the Indian Act.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Brazeau: If this passes, we can find 45,000 happy people who will say —

The Chair: Get their money and run.

Senator Baker: You have a whole process starting to address the rest of it.

Senator Jaffer: I like what you said.

Senator Brazeau: In addition, I think we heard witnesses even say that, yes, it deals with a portion of the gender inequities, but let us just say that it does not deal with all of them.

The Chair: We also heard people say that this is apples and oranges. However, the mood of the group is quite clearly not in my court, so I bend to your wisdom.

Senator Baker: Put in "all."

The Chair: Do you have a text to read back to us?

Shauna Troniak, Analyst, Library of Parliament: "Bill C-3 does not address all gender inequities stemming from the Indian Act."

The Chair: No. "Sex discrimination."

Senator Baker: "Sex discrimination," not "gender inequities."

The Chair: "Sex" is the word in the Charter.

Senator Baker: Section 15.

intervenants, des lettres de tout un tas de gens et des mémoires qui ont été déposés, comme celui de Mme Palmater, et cetera, et qui ont été fournis à tous les sénateurs.

Le sénateur Kochhar : Cela ne figurait pas à l'ordre du jour. Vu le temps limité dont nous disposons, je pense que nous devrions reporter cela à une autre occasion. Je ne pense pas que vous puissiez apporter beaucoup de changements, si même vous le pouvez.

La présidente : Je ne change pas le projet de loi. J'ajoute quelques post-scriptum en bas.

Le sénateur Jaffer : C'est une observation.

La présidente : Ce n'est pas un changement au projet de loi. Ce n'est pas un amendement.

Le sénateur Kochhar : J'ignore quelles pourraient en être les ramifications.

La présidente : Cela indiquerait à Affaires indiennes et du Nord canadien que ceci ne suffit pas, et qu'il y a un groupe de sénateurs qui le dit.

Le sénateur Brazeau : Dire que le projet de loi C-3 ne traite pas de discrimination sexuelle, un point c'est tout, n'est selon moi pas factuel. Je pense qu'il serait plus factuel de dire que le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les inégalités de genre découlant de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Andreychuk : Oui.

Le sénateur Brazeau : Si ceci est adopté, nous pourrions trouver 45 000 personnes heureuses qui diront...

La présidente : Qui prendront leur argent et se tireront.

Le sénateur Baker : Vous avez tout un processus qui va s'enclencher pour régler le reste des questions.

Le sénateur Jaffer : J'aime ce que vous avez dit.

Le sénateur Brazeau : D'autre part, je pense que nous avons même entendu des témoins dire que, oui, cela traite d'une partie des inégalités de genre, mais disons simplement que cela ne les règle pas toutes.

La présidente : Nous avons également entendu des gens dire qu'on mélange ici des torchons et des serviettes. Cependant, le groupe ne penche très clairement pas de mon côté, alors je m'incline devant votre sagesse.

Le sénateur Baker : Insérer « toutes ».

La présidente : Avez-vous un texte à nous relire?

Shauna Troniak, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement : « Le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les inégalités de genre découlant de la Loi sur les Indiens. »

La présidente : Non. « Discrimination sexuelle ».

Le sénateur Baker : « Discrimination sexuelle », et non pas « inégalités de genre ».

La présidente : « Sexe » est le mot qui figure dans la Charte.

Le sénateur Baker : L'article 15.

Senator Andreychuk: As a good lawyer, do you not study it before you agree with something?

The Chair: Do not stand on your law degree for this kind of stuff.

Senator Andreychuk: You are standing on points, and I take these matters very seriously. Women's rights, human rights and equality are extremely important to me, as much as they are to many other senators. When I do this, I want to be sure it is positive, not negative and not argumentative. I like Senator Brazeau's compromise.

Senator Baker: Could you add something to that, Senator Brazeau, in light of what you have heard? Your suggested wording is what?

Senator Brazeau: Seeing that the intention of Bill C-3 is to promote gender equity, I would suggest that Bill C-3 does not deal with all gender inequity issues stemming from the Indian Act.

The Chair: I would still prefer to use "sex discrimination" instead of "gender inequity" because of the Charter. It is "sex" in the Human Rights Act and in the Criminal Code. That is the category. Am I right, Justice Department? I am.

Mr. Reiher: I have to admit that I do not recall the exact words of the provisions at the moment.

Senator Andreychuk: Yes, what is the point? We have to go back and read it.

The Chair: Gender equity is a neutral phrase, without any historical reference to the courts or to anything else. "Sex" is the category used at least once in the Criminal Code; it is used in the Human Rights Act; and it is used in section 15 of the Charter of Rights. This is an equality argument.

Could you read back to us more or less what Senator Brazeau said the last time?

Ms. Troniak: "Bill C-3 does not address or deal with all gender inequities stemming from the Indian Act."

The Chair: Do we agree with that?

Senator Jaffer: Yes, we agree with that.

The Chair: Okay. That is sold.

Senator Brazeau: I hope I agree.

Senator Andreychuk: I have to see what we are agreeing to. I have no idea. I am relying on Senator Baker.

Senator Baker: Well, the next two are excellent.

Go ahead. Madam Chair.

Le sénateur Andreychuk : En bon avocat que vous êtes, n'étudiez-vous pas les choses avant de donner votre aval?

La présidente : Ne vous appuyez pas sur votre diplôme en droit pour ce genre de chose.

Le sénateur Andreychuk : Vous, vous vous appuyez sur des points, et je prends ces questions très au sérieux. Les droits des femmes, les droits de la personne et l'égalité me tiennent beaucoup à cœur, tout comme c'est le cas de nombreux autres sénateurs. Dans ce que je fais ici, je tiens à être certaine que c'est positif, et non pas négatif, ni argumentatif. J'aime le compromis du sénateur Brazeau.

Le sénateur Baker : Pourriez-vous ajouter quelque chose à cela, sénateur Brazeau, à la lumière de ce que vous venez tout juste d'entendre? Quelle est votre suggestion quant au libellé?

Le sénateur Brazeau : Étant donné que l'objet du projet de loi C-3 est de favoriser l'équité entre les sexes, je suggérerais que le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les questions d'inégalité de genre découlant de la Loi sur les Indiens.

La présidente : Je préférerais toujours que l'on parle de « discrimination sexuelle » plutôt que d'« inégalité de genre », à cause de la Charte. L'on parle de discrimination fondée sur le « sexe » dans la Loi sur les droits de la personne, ainsi que dans le Code criminel. Il s'agit d'une catégorie. Ai-je raison, monsieur le représentant du ministère de la Justice? J'ai raison.

M. Reiher : Il me faut avouer que je ne me souviens pas des termes exacts qui sont employés dans les dispositions.

Le sénateur Andreychuk : Oui, à quoi cela sert-il? Il nous faut consulter le texte.

La présidente : L'expression équité entre les sexes est neutre. Sans aucune référence historique aux tribunaux ou à quoi que ce soit d'autre. Le terme « sexe » renvoie à la catégorie qui est utilisée au moins une fois dans le Code criminel, qui figure dans la Loi sur les droits de la personne, et de nouveau à l'article 15 de la Charte des droits. L'argument ici est un argument en faveur de l'équité.

Pourriez-vous nous relire plus ou moins ce qu'a dit le sénateur Brazeau la dernière fois?

Mme Troniak : « Le projet de loi C-3 ne traite pas de toutes les inégalités de genre découlant de la Loi sur les Indiens. »

La présidente : Tout le monde est-il d'accord là-dessus?

Le sénateur Jaffer : Oui, nous sommes d'accord là-dessus.

La présidente : Bien. Vendu.

Le sénateur Brazeau : J'espère que je suis d'accord.

Le sénateur Andreychuk : Il me faut voir ce sur quoi nous nous disons d'accord. Je n'en ai pas la moindre idée. Je compte sur le sénateur Baker.

Le sénateur Baker : Eh bien, les deux éléments suivants sont excellents.

Allez-y, madame la présidente.

The Chair: I wrote down some other suggestions as committee members were talking. This is not a full list, so feel free to add to it: Parliament should review what is happening in this process of engagement.

Senator Jaffer: Exploratory process.

The Chair: Yes, exploratory process.

There must be solid outcomes and a commitment to support those outcomes; the general line that incrementalism is not a defence of equality — I thought that was great.

I would like to see an observation that makes the difference between citizenship band allocation and what Sharon McIvor is talking about in terms of registration in the Indian Act. I think it is quite important to highlight that distinction because the engagement strategies are muddled up dealing with band citizenship, the inherent right to self-government, et cetera. However, her case is around registration in the Indian Act.

I thought that clarification, which was made this afternoon, was quite important. I do not want all the money thrown out to deal with every problem in the world, although that would be very nice, too.

Senator Baker: The steering committee could actually deal with the wording.

Senator Jaffer: I think that is a good idea.

Senator Andreychuk: I take back every nice word I said about you.

The Chair: I have not “wordsmithed” this one. Yes, we can do it tomorrow afternoon.

Is the general principle agreed to?

Senator Andreychuk: I do not want to go any further into what I have heard the chair say because I do not think it is the role of Parliament to get into negotiations with Aboriginal leaders. It is very clear that our role is a fiduciary and oversight role; it is not to be at the table negotiating. The House of Commons and the Senate cannot sit at the table and negotiate. If they are going to report to us, I think this is about as far as we can go; just stick to this.

Senator Baker: To the steering committee.

Senator Jaffer: I like this. Let us leave it at that.

Senator Andreychuk: We will leave it as is, and anyone on the floor of the Senate can stand up and add to it.

We have gone a lot further than I wanted in number one and in (A) and (B). We can provide oversight in the negotiations or consultations, as long as we are legally correct and are not involved in the negotiations. We do not want to go any further than that.

La présidente : J’ai noté un certain nombre d’autres suggestions pendant que les membres du comité discutaient. Il ne s’agit pas d’une liste exhaustive, alors sentez-vous bien libres d’y faire des ajouts : le Parlement devrait revoir ce qui se passe dans le cadre de ce processus d’engagement.

Le sénateur Jaffer : Processus exploratoire.

La présidente : Oui, processus exploratoire.

Il doit y avoir des résultats solides et un engagement à appuyer ces résultats; la trame générale est que le gradualisme n’est pas une défense en matière d’égalité — j’ai trouvé cela formidable.

J’aimerais voir une observation faisant ressortir la différence entre le consentement de citoyenneté de bande et ce dont parle Sharon McIvor en ce qui concerne l’inscription en vertu de la Loi sur les Indiens. Je pense qu’il est relativement important de souligner cette distinction, car les stratégies d’engagement sont quelque peu confuses en ce qui concerne la citoyenneté pour les bandes, le droit inhérent à l’autonomie gouvernementale, et cetera. Cependant, la cause de Mme McIvor vise l’inscription au sens de la Loi sur les Indiens.

J’ai trouvé que cet éclaircissement, qui a été apporté cet après-midi, était plutôt important. Je ne veux pas que tout l’argent soit dépensé pour traiter de tous les problèmes dans le monde, même si cela serait très bien aussi.

Le sénateur Baker : Le comité directeur pourrait en vérité s’occuper du libellé.

Le sénateur Jaffer : Je pense que c’est là une bonne idée.

Le sénateur Andreychuk : Je retire toutes les choses gentilles que j’ai dites à votre sujet.

La présidente : Je n’ai pas couché sur papier jusqu’au dernier détail de ce texte. Oui, nous pourrions faire cela demain après-midi.

Tout le monde s’entend-il sur le principe général?

Le sénateur Andreychuk : Je ne souhaite pas traiter plus avant de ce que j’ai entendu la présidente dire, car je ne pense pas que ce soit le rôle du Parlement de s’engager dans des négociations avec les dirigeants autochtones. Il est très clair que notre rôle est un rôle fiduciaire et de surveillance; notre rôle n’est pas de siéger à la table de négociation. La Chambre des communes et le Sénat ne peuvent pas s’asseoir à la table et négocier. Si on va nous faire rapport, alors je pense que ce que nous avons ici va aussi loin que nous le pouvons; tenons-nous-en simplement à cela.

Le sénateur Baker : Qu’on s’en remette au comité directeur.

Le sénateur Jaffer : Ceci me convient. Arrêtons-nous là.

Le sénateur Andreychuk : Nous allons nous arrêter là, et quiconque le souhaite peut se lever au Sénat et ajouter quelque chose.

Nous sommes allés beaucoup plus loin que je ne l’aurais voulu pour ce qui est du numéro un et (A) et (B). Nous pouvons assurer une surveillance au niveau des négociations ou des consultations, tant et aussi longtemps que nous y sommes légalement autorisés et que nous ne participons pas aux négociations. Nous ne voulons pas aller plus loin que cela.

The Chair: Am I clear, then, that under "Sex Discrimination," it reads as the library analyst read it to us, that (A) and (B) stand as is, and that there are no further additions?

Senator Andreychuk: Agreed.

Senator Jaffer: What was the other addition you wanted?

The Chair: I wanted a distinction made between the inherent right to self-government, which is the citizenship band issue, and Sharon McIvor's case, which is about registration in the Indian Act. If all the resources and engagement are going to solve every problem of discrimination, this little problem with the Indian Act, which we have passed on division, may get lost in the huge shuffle that will have to happen.

Senator Kochhar: I do not want to sound ignorant, but it is really not about recognition; it is about getting money. People who are registered get extra money. It is about obtaining money. In my opinion, it has nothing to do with —

Senator Jaffer: No, senator. It is about who you are. It is about your identity. It is not about money.

Senator Kochhar: If you take the money out, identity will disappear.

Senator Jaffer: No, senator. It is about having your identity, about who you are.

Senator Andreychuk: I think these are sufficient observations and that we can agree to them. Anyone who wants to add to them can do so. Anyone could introduce a bill in the next Parliament to add to anything in the Indian Act. Go for it, as long as we are not drawing out things that we did not hear fully and fairly. That is why I will not get into membership, et cetera. We heard some points of view, but we can equally hear other points of view that the Indian Act is intrinsically involved with citizenship, recognition, status, et cetera. I do not think we dealt with that. I think we should stick to Bill C-3.

The Chair: All right. We are sold, then, on (A) and (B). There is no (C).

Senator Jaffer: There is the first observation and then (A) and (B).

The Chair: Yes. We are done.

(The committee adjourned.)

La présidente : Ai-je bien compris, donc, que sous « discrimination fondée sur le sexe » le texte est celui que nous a lu l'attachée de recherche de la Bibliothèque, soit que (A) et (B) demeurent tels quels, et qu'il n'y a pas d'autres ajouts?

Le sénateur Andreychuk : D'accord.

Le sénateur Jaffer : Quel était l'autre ajout que vous souhaitiez?

La présidente : Je voulais faire une distinction entre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, qui est la question de la citoyenneté des bandes, et la cause de Sharon McIvor, qui concerne l'inscription en vertu de la Loi sur les Indiens. Si l'ensemble des ressources et de l'engagement vont résoudre tous les problèmes de discrimination, ce petit problème avec la Loi sur les Indiens, sur lequel nous nous sommes entendus, avec dissidence, pourrait être perdu dans l'énorme chamboulement qui devra s'opérer.

Le sénateur Kochhar : Je ne veux pas paraître ignorant, mais il ne s'agit en réalité pas de reconnaissance, mais d'obtenir de l'argent. Les gens qui sont inscrits touchent davantage d'argent. Il est question ici d'argent. À mon avis, cela n'a rien à voir avec...

Le sénateur Jaffer : Non, sénateur. La question est celle de savoir qui vous êtes. C'est une question d'identité. Ce n'est pas une question d'argent.

Le sénateur Kochhar : Si vous retirez l'argent, l'identité disparaîtra.

Le sénateur Jaffer : Non, sénateur. La question est celle de votre identité, de qui vous êtes.

Le sénateur Andreychuk : Je pense que nous avons ici suffisamment d'observations et que nous pouvons les accepter. Quiconque veut en ajouter est libre de le faire. N'importe qui pourrait déposer un projet de loi à la prochaine législature pour ajouter n'importe quoi à la Loi sur les Indiens. Allez-y, tant et aussi longtemps qu'il ne s'agit pas de choses que nous n'avons pas entendues, pleinement et carrément. C'est pourquoi je ne vais pas aborder l'aspect appartenance aux bandes, et cetera. Nous avons entendu certains points de vue, mais nous pourrions tout autant entendre d'autres points de vue selon lesquels la Loi sur les Indiens intervient, de manière intrinsèque, sur les plans de la citoyenneté, de la reconnaissance, du statut, et cetera. Je ne pense pas que nous ayons traité de cela. J'estime que nous devrions nous en tenir au projet de loi C-3.

La présidente : Très bien. Nous sommes donc d'accord sur (A) et (B). Il n'y a pas de (C).

Le sénateur Jaffer : Il y a la première observation, puis il y a (A) et (B).

La présidente : Oui. Nous avons terminé.

(La séance est levée.)

Senate



CANADA

Sénat

**REFLECTING THE
CHANGING FACE
OF CANADA:
Employment Equity in the
Federal Public Service**

The Honourable Janis G. Johnson
Chair

The Honourable Mobina S. B. Jaffer
Deputy Chair

**Standing Senate Committee
on Human Rights**

June 2010

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca
(Committee Business – Senate – Reports)
40th Parliament – 3rd Session

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	1
The Committee's Findings	1
The Committee's Recommendations	5
CHAPTER 1: INTRODUCTION TO THE STUDY	11
CHAPTER 2: THE COMMITTEE'S OBSERVATIONS.....	17
A. Employment Equity in the Federal Public Service –	
April 2007 to March 2008	18
i. Representation and Recruitment Rate Statistics	
from 2006 – 2007 Annual Reports	19
ii. Consequences of Representation and Recruitment Rate Statistics	
for Visible Minorities and Other Designated Groups	21
iii. Underrepresentation of Women and Visible Minorities	
in Executive (EX) Positions	21
iv. Extensive Use of Casual or Term Hiring Processes.....	22
v. Need to Include Employment Equity Considerations in Merit Criteria.....	22
vi. Problems with Foreign Credential Recognition	23
vii. Problems Achieving Employment Equity Targets	
at the Department of Justice	24
B. Employment Equity in the Federal Public Service in 2009	26
i. 2006 Workforce Availability Numbers from Statistics Canada.....	26
ii. Outdated Workforce Availability Numbers Used	
in 2007 – 2008 Annual Reports.....	27
iii. New 2006 Workforce Availability Numbers for	
the Core Public Administration of the Federal Public Service	30
iv. Issues of Concern Pertaining to Representation and Recruitment of Women,	
Persons with Disabilities, Visible Minorities and Aboriginal Peoples	32
v. The Public Service Commission's New Method for	
Calculating Recruitment Rates and What It Might Mean	
Regarding Recruitment Rates for Visible Minorities in Particular	33
vi. Reactions to and Concerns Expressed Regarding the Public Service	
Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates	38
vii. Some Improvement, but Continuing Scarcity, of Members	
of Visible Minority Groups in Executive (EX) Positions	41
viii. Drop Off Rate for Visible Minority Applicants and Requirement to	
Affirm Aboriginal Affiliation for Jobs Targeted to Aboriginal Peoples	43
ix. Creation of the New Office of the Chief Human Resources Officer and	
Increased Responsibility for Human Resources Management	
for Deputy Ministers	45

C. Government Initiatives Undertaken in 2007-2008.....	49
D. Government Initiatives Undertaken in 2008 – 2009	53
CHAPTER 3: THE COMMITTEE’S RECOMMENDATIONS	57
A. Enhancing Concrete Movement on Employment Equity Goals.....	57
B. The Need for Accurate Information.....	60
C. Enforcement and Accountability	65
D. Organizational Culture and Strong Leadership	67
E. Concluding Comments	70
APPENDIX A: WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD.....	73
APPENDIX B: VOLUNTARY SELF-IDENTIFICATION FORM USED BY DEPARTMENTS AND AGENCIES IN THE CORE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE	77
APPENDIX C: VOLUNTARY SELF-DECLARATION FORM COMPLETED BY APPLICANTS WHO APPLY FOR JOBS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE ON THE JOBS CANADA WEBSITE	81
APPENDIX D: AFFIRMATION OF ABORIGINAL AFFILIATION FORM USED BY THE PUBLIC SERVICE COMMISSION.....	85

MEMBERS

The Honourable Janis G. Johnson, Chair of the Committee

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, Deputy Chair of the Committee

The Honourable Senators:

Raynell Andreychuk

George Baker, P.C.

Patrick Brazeau

Vim Kochhar

Grant Mitchell

Nancy Ruth

Rod A. A. Zimmer

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Marjory LeBreton, P.C., (or Gérald Comeau) and James Cowan (or Claudette Tardif).

In addition, the Honourable Senators Campbell, Carstairs, P.C., Dallaire, Dawson, Dyck, Fraser, Goldstein, Kinsella, Lang, Lovelace Nicholas, Martin, Munson, Oliver, Pépin, Peterson, Plett, Poy, Ringuette, Spivak and Stratton were members of the committee or participated from time to time during this study.

Library of Parliament Research Staff:

Julian Walker and Jennifer Bird, analysts.

Clerk of the Committee:

Adam Thompson

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 23, 2010:

The Honourable Senator Johnson moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues of discrimination in the hiring and promotion practices of the Federal Public Service, to study the extent to which targets to achieve employment equity are being met, and to examine labour market outcomes for minority groups in the private sector;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First session of the Thirty-eighth Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2010.

The question being put on the motion, it was adopted.

Gary W. O'Brien
Clerk of the Senate

This order of reference is similar to the committee's order of reference in previous sessions.

“[I]ndeed, we are not even near there yet.”

(Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner,
Canadian Human Rights Commission, 4 February 2008)

**“While we continue to believe that the gap can be closed,
we are concerned with how long it will take us to get there.”**

(Testimony of Maria Barrados, President,
Public Service Commission, 23 April 2007)

EXECUTIVE SUMMARY

In this report, the Standing Senate Committee on Human Rights charts the progress that has been made by the federal government in meeting the key objective of the *Employment Equity Act*: achieving representation rates in the federal public service for women, Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities (the four groups classified as designated groups under the Act) that are at least equivalent to their workforce availability numbers. The committee last reported on this issue in February 2007 with the release of its report, *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*.

The Committee’s Findings

The committee concluded, based on the workforce availability numbers from the 2006 Canadian census, that while the federal public service appeared to be meeting this key objective for women, Aboriginal peoples and persons with disabilities, it still was not doing so for visible minorities. Based on the new numbers available for the core public service in 2008 – 2009:

- women are represented at a rate of 54.7% (their workforce availability rate based on the 2006 census is 52.3%);
- Aboriginal people are represented at a rate of 4.5% (their workforce availability rate based on the 2006 census is 3.0%);
- persons with disabilities are represented at a rate of 5.9% (their workforce availability rate based on the 2006 Participation and Limitation Activity Survey (PALS) is 4.0%; and

- visible minorities are represented at a rate of 9.8% (their workforce availability rate based on the 2006 census is 12.4%).¹

However, it also became clear to the committee during the course of its hearings that these numbers may not tell the entire story or present as accurate a picture as one might wish. There are two main reasons for this. Firstly, although workforce availability numbers from the 2006 census finally became available for all four of these groups in 2009, and finally started being used by the core agencies responsible for assessing the federal government's performance in meeting the Acts objectives (the Office of the Chief Human Resources Officer, the Public Service Commission and the Canadian Human Rights Commission) during that year, these numbers are already becoming obsolete. Outdated workforce availability numbers present the greatest challenge with respect to assessing the government's performance in the category of visible minority representation, as immigration to Canada makes this group one of the fastest growing segments of Canadian society.

Secondly, the representation rates used by key agencies to evaluate government performance with respect to employment equity are derived from self-identification surveys that individual federal government departments and agencies ask their employees to complete on a periodic basis. Based on large discrepancies between the recruitment rates and representation rates for visible minorities revealed by the Public Service Commission's new methodology for calculating recruitment rates, as described in its 2008 – 2009 Annual Report,² it appears possible that individual government departments may not be administering the self-identification process as effectively as they could be or that members of designated groups are choosing not to self-identify for a variety of reasons.

¹ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008 - 2009*, 31 March 2010, Chapter 3, available on-line at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/2008-2009/eepr-eng.asp?format= print>.

² There were also small discrepancies between recruitment and representation rates for Aboriginal peoples and persons with disabilities, when recruitment rates were calculated using the Public Service Commission's new methodology for calculating such rates. See Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, available at <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2009/rpt-eng.pdf>, para. 3.76.

Further investigation into the root causes of failure to self-identify and as to how to best calculate representation rates is required for all designated groups, but particularly for visible minorities. As various witnesses pointed out to the committee during the course of its hearings, the Public Service Commission's new methodology for calculating recruitment or hiring rates does not necessarily provide a more accurate picture of representation rates for visible minorities, Aboriginal persons or persons with disabilities in the public service,³ since the new method only provides information regarding numbers of individuals from these designated groups that are appointed to positions in the federal public service. In other words, a higher recruitment rate does not necessarily guarantee that individuals from designated groups continue long-term careers with the public service once hired. More information is needed to see whether or not the large discrepancies between recruitment and representation rates, for visible minorities in particular, are indicative of a retention problem with respect to this designated group. Another possible explanation for the large discrepancy between recruitment and representation rates for visible minorities (and smaller discrepancies in the case of Aboriginal peoples and persons with disabilities) could be that members of designated groups feel less comfortable self-identifying once hired than they do when they first apply for positions in the public service. This possibility should also be investigated in order to see whether or not there are problems with work culture in the public service or, alternatively, with the administration of the self-identification process.

In addition, it is important to note that the recruitment rates calculated using the Public Service Commission's new methodology only account for those hired through advertised job postings and not those hired through non-advertised postings. According to the most recent data available, only 74% of people hired to positions in the federal public service are hired through advertised processes.

Information provided to the committee also revealed other challenges the government must grapple with in order to achieve full and equitable representation for the four

³ The Public Service Commission's new methodology for calculating recruitment rates is not used to calculate recruitment rates for women. The Public Service Commission continues to gather data on recruitment rates for women using pay data. Ibid. at para. 3.73.

designated groups across the public service. Some of the issues brought to the committee's attention included:

- the fact that there is a drop-off rate⁴ for visible minority applicants, but no appreciable drop-off rate for Aboriginal peoples and persons with disabilities, a phenomenon which requires further investigation to ensure that selection biases are not informing the appointment process;
- women are still lagging behind men in terms of being appointed to executive positions, are still largely clustered in certain occupations and departments;
- women still generally hold lower paying jobs than men, are over-represented in term appointments;
- Aboriginal peoples, while represented in the public service at levels above their workforce availability numbers, are predominantly working for three government departments (Indian and Northern Affairs Canada, the Correctional Service of Canada, and Human Resources and Social Development Canada), and thus are not equitably represented throughout the federal public service; and
- persons with disabilities are not being recruited at their workforce availability level, which suggests the federal departments and agencies may be reaching its employment equity targets for persons with disabilities through reliance on the demographics of aging, rather than seeking to actively recruit persons from this designated group, rather than being actively recruited.

The committee noted that the core agencies, as well as the federal public service generally, are all taking steps to address some of the challenges noted above. The Public Service Commission is, for example, working with agencies like the Office of the Chief Human Resources Officer to develop a common methodology for calculating representation and recruitment rates; deliberate efforts have been made to create visible minority hiring pools at the executive level; and a new program led by Citizenship and

⁴ The "drop-off" rate reflects the rate at which applicants for positions in the federal public service are eliminated from the competitive process, between the time they apply for an externally advertised job and the time that someone is hired to fill the job.

Immigration Canada has been instituted to attempt to reduce biases in hiring by facilitating diversity on selection boards. However, the committee is of the view that more needs to be done.

To complicate matters, there has recently been a shift towards giving deputy ministers and deputy heads of federal departments and agencies more control over hiring and staffing in the human resources arena. This change was signaled first by the enactment of the *Public Service Modernization Act* in 2005, and was re-emphasized with the creation of the new Office of the Chief Human Resources Officer, Treasury Board Secretariat in March 2009. When the former Chief Human Resources Officer appeared before the committee in April 2009, she stated that “the Office of the Chief Human Resources Officer should only undertake those roles that must be carried out on a corporate- or government-wide basis — for example, define the broad framework for people management. ...” This presumably gives deputy ministers or deputy heads of federal government departments and agencies wider discretion over how they choose to handle human resources matters within their departments. However, despite the fact that deputy ministers and deputy heads have been given more control over hiring and staffing than ever before, the committee was advised that meeting employment equity objectives is only one part of their performance evaluation, and that their performance pay is not contingent on meeting those objectives. This may prove problematic, particularly if the Office of the Chief Human Resources Officer will play less of a role in monitoring human resources managers than the Canada Public Service Agency (CPSA) or the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC) did.

The Committee’s Recommendations

In response to the committee’s findings on the evidence provided to it between April 2007 and June 2009, the committee has made 13 recommendations. It is important to note, however, that recommendations 1, 10, 11 and 12 serve to both echo and enhance recommendations made by this committee in its February 2007 report. We have reiterated these recommendations here, supplementing them with more specific proposals for concrete action, because the recommendations in our previous report have not, as yet,

been implemented. We urge the government to move forward on these matters quickly. Swift action is necessary to ensure that the federal civil service leads the way in responding to Canada's changing demographics, reflecting the diversity of Canadian society within its own workforce.

RECOMMENDATION 1 (See page 59)

The committee recommends that the federal government focus on concrete initiatives in order to achieve its employment equity goals. Such initiatives should include:

- **Swift publication and effective implementation of the Office of the Chief Human Resources Officer's updated employment equity policy;**
- **Providing strong incentives for government agencies and departments to develop and submit staffing strategies that include plans to address gaps in employment equity representation by the end of 2010;**
- **Instituting processes which avoid immediate-needs hires that directly and indirectly circumvent employment equity goals;**
- **Providing on-the-job language training specifically targeted to assist the career advancement goals of individuals that enter the public service with only one official language;**
- **Providing funding to assist public service employees to earn their accreditation in Canada;**
- **Encouraging managers to balance the high value that they place on Canadian experience with employment equity priorities; and**
- **Renewing core funding, in order to allow all government agencies and departments to fulfill their employment equity objectives.**

RECOMMENDATION 2 (See page 61)

The committee recommends that Statistics Canada work cooperatively with the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer to ensure that workforce availability numbers from the most recent national census, reflecting the workforce availability of Canadian citizens, are made available to both the

public and to individual federal departments and agencies as soon as they are published.

RECOMMENDATION 3 (See page 61)

The committee recommends that individual departments and agencies in the core public administration of the federal public service, as well as monitoring agencies such as the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer, make use of the most recent census data as soon as it is published, for the purpose of assessing departmental and agency performance in meeting employment equity targets and setting accurate and realistic goals for the future.

RECOMMENDATION 4 (See page 62)

The committee recommends that, in its 2009 – 2010 Annual Report, the Public Service Commission publish the results of its consultations on developing a common method for calculating representation and recruitment rates in the federal public service.

RECOMMENDATION 5 (See page 62)

The committee recommends that, in its future Annual Reports, the Public Service Commission:

- Release recruitment rates for all four employment equity groups, as it has recently done in its 2008 – 2009 Annual Report;
- Provide statistics on recruitment rates for employment equity groups for the percentage of jobs that are not publicly advertised;
- Publish statistics on executive advancement rates; and
- Make information available regarding trends in recruitment, for both advertised and non-advertised positions.

RECOMMENDATION 6 (See page 64)

The committee recommends that, in 2010, the federal government undertake a systemic, government-wide study as to the reasons why federal government employees choose not to self-identify as members of employment equity groups

once they have been hired to positions in the federal public service, and that it make the results of this study publicly available as soon as possible following the conclusion of the study.

RECOMMENDATION 7 (See page 64)

The committee recommends that in its future Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer publish statistics on retention rates and retention rate trends for all four designated employment equity groups.

RECOMMENDATION 8 (See page 65)

The committee recommends that, in their Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer break down data for Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities by gender when providing statistics regarding employment equity matters in their Annual Reports.

RECOMMENDATION 9 (See page 65)

The committee recommends that in 2010-2011, the Public Service Commission undertake further study of appointment rates of employment equity groups, in order to identify reasons why visible minorities are “dropped-off” or eliminated from competitions for jobs in the federal public service at a rate that is higher than that of other designated groups, and that the Public Service Commission table a report in Parliament, outlining both the results of its study and a proposed strategy designed to address and eliminate the causes of visible minority “drop-off”.

RECOMMENDATION 10 (See page 66)

The committee recommends that the federal government develop concrete means of seeking accountability from managers in the federal public service for their responsibilities in enforcing the standards outlined in the *Employment Equity Act*. Mechanisms to make managers more accountable could include:

- Tying deputy head bonuses to employment equity performance assessments, especially in those departments and agencies where special remedial measures have been put in place due to past difficulties in meeting employment equity targets;
- Enhanced and specific human rights training for deputy heads; and
- Publishing the names of departments and agencies or statistics with respect to failure to meet employment equity objectives.

RECOMMENDATION 11 (See page 69)

The committee urges the federal government to place special emphasis on the need for leadership and a strong organization culture when seeking to achieve its employment equity goals. This should be done for all four employment equity groups collectively, as well as for each employment equity group individually. The push for employment equity must begin at the highest levels – including the Prime Minister’s Office – and should encourage a policy of speaking directly to managers to teach them the importance of employment equity to the future of the federal public service.

RECOMMENDATION 12 (See page 70)

The committee recommends that the federal government implement a communication strategy to promote its employment equity goals. This strategy should seek to honestly admit the challenges the government has faced in achieving these goals, and the steps it intends to take to create a public service that fully reflects the composition of Canadian society. The strategy should also send a strong message selling the importance of working in the federal public service and the government’s renewed commitment to openness in the meeting of its employment equity objectives.

RECOMMENDATION 13 (See page 70)

The committee recommends that the government seek to make Canada’s human rights protection system under the *Canadian Human Rights Act* more effective and accessible, in order to ensure its ability to protect individuals from discrimination in a concrete way.

CHAPTER 1: INTRODUCTION TO THE STUDY

Employment equity is an issue that lies at the heart of a representative workplace and at the heart of efforts to create welcoming work environments for all individuals. The federal government has taken up this issue in recent years, seeking, as Canada's largest employer, to respond to the country's changing demographics and evolving workplace norms in an effort to create a workplace that is reflective of the Canadian public.

One of the federal government's first initiatives to promote employment equity was the implementation of the first *Employment Equity Act* in 1986.⁵ However, the 1986 Act applied only to federally regulated companies with 100 employees or more (primarily companies in the banking, transportation and communications sectors), requiring these employers to eliminate workplace barriers and institute equity plans in relation to four specific target groups: women, Aboriginal persons, persons with disabilities, and members of visible minorities. In 1996, a new and substantially revised *Employment Equity Act*⁶ came into force, which extended the applicability of the employment equity regime to the federal public service as a whole. The current Act maintains its focus on the same four target groups, or "designated groups," as the former Act, and requires that their employment status be monitored within the federal public service and the federally regulated private sector.

Under the Act, the federal public administration is required to promote and achieve representation numbers for designated groups that are equivalent to workforce availability numbers for these four groups in Canadian society as a whole.⁷ If the representation numbers in the public service for these groups are lower than their workforce availability number, federal government departments and agencies are required to implement policies and practices to increase representation levels to close the "representation gap" (the difference between the workforce availability numbers for these groups and their actual representation levels within the public service). Federal

⁵ R.S.C. 1985, c. 23 (2nd Supp.).

⁶ *Employment Equity Act*, S.C. 1995, c. 44.

⁷ See section 5 of the Act.

government departments and agencies are also required to identify and eliminate barriers that may be preventing persons in these groups from achieving integration and increased representation within Canada's federal public service. Specific duties imposed on the government as an employer under the Act include:

- striving to reach set qualitative and numerical goals and activities in relation to employment equity within set timetables;⁸
- providing reasonable accommodation;⁹ and
- informing employees of the purpose of employment equity, key measures it has undertaken to implement it, and the progress it has achieved.¹⁰

Approximately four years after the coming into force of the current Act, the federal government implemented a new policy initiative entitled "Embracing Change." This initiative was implemented in recognition of the fact that the government had not reached the employment equity objectives and goals required by the Act. Specifically, this initiative involved the implementation of strategies to increase the representation of visible minorities in the federal public service. Through Embracing Change, the government set two recruitment benchmarks:

- by 2003, one in five people hired to positions in the federal public service should be members of visible minority groups; and
- by 2005, one in five employees appointed to executive positions should be members of visible minority groups.

The plan also dealt with issues such as promotion and the career development of visible minorities, as well as measures for developing a more inclusive and supportive culture for visible minorities in the federal workplace.

In an attempt to monitor the progress of these legislative and policy initiatives and inspired by concern about the low levels of representation of visible minorities in the federal public service, in November 2004, the members of the Standing Senate

⁸ See section 10 of the Act

⁹ Ibid.

¹⁰ See section 14 of the Act.

Committee on Human Rights (“the committee”) began examining issues of alleged discrimination in the hiring and promotion practices of the federal public service and the extent to which targets to achieve employment equity for minority groups were being met. While progress is clearly being made in this area, the committee nevertheless undertook to investigate the extent to which the federal public service has managed to overcome impediments to hiring women, Aboriginal persons, persons with disabilities, and visible minorities; to determine what the consequences of the employment equity framework have been; and to provide recommendations for how to move forward into the future.

The results of the first stage of the committee’s study were tabled in the Senate in February 2007, in a report entitled *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*.¹¹ The committee documented how it had learned that the public service has reached some of its goals for hiring women, Aboriginal peoples and persons with disabilities. These groups are now represented within the federal public service at a rate that is higher than their workforce availability. However, the public service had still not yet met its goals for hiring visible minorities, who continue to be represented at less than their workforce availability. In 2006, representation of visible minorities in the public service was 2.3 percentage points lower than their workforce availability (visible minorities represented 8.1% of federal public service employees during that year, while their workforce availability rate was 10.4%).¹² Furthermore, from 2000 to 2005, while employment applications from visible minorities averaged over 25%, this group received only 10% of appointments – this phenomenon was called “drop off”. The committee also expressed concern that although representation for most designated groups may be becoming more equitable on a broad scale within the federal public service, the growth that has occurred has primarily been at the lower levels. All four of the designated groups continue to be underrepresented in the executive ranks.

¹¹ Standing Senate Committee on Human Rights, *Employment Equity in the Federal Public Service – Not There Yet*, February 2007, available at: <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep07feb07-e.pdf>.

¹² Ibid. at p. 12.

These numbers convinced the committee that while progress was being made; there was still much work to be done. In its report, the committee recognized that the government has put initiatives in place that are moving in the right direction; however, they were not doing so effectively or fast enough. While also emphasizing the importance of organizational culture in terms of improving the situation of minorities in the workplace, the committee made the following recommendations designed to support the hiring of more visible minorities to positions in the public service, and to promote more people from the designated groups into the executive ranks:

- 1. The committee recommended that, as a next step toward strengthening leadership and enhancing management and executive accountability, the bonuses of deputy ministers should be tied to performance assessments in terms of progress on diversity and employment equity goals.**
- 2. The committee recommended that the federal public service should develop more concrete means to implement its action plans to ensure equal access to executive positions and all occupational categories for each of the designated groups.**
- 3. The committee recommended that the federal public service should adopt a plan to remove systemic barriers that exist within hiring and staffing processes. This plan should include:**
 - **a communication strategy geared towards reaching out to different populations across Canada;**
 - **enhanced strategies to acquire and maintain external candidates, including enhanced outreach efforts to help such candidates understand the federal public service hiring process;**
 - **research and analysis into the underlying causes of drop off rates;**
 - **increased emphasis on recruitment programs such as the Post-Secondary Recruitment Program;**
 - **support for official language training, particularly within immigrant communities; and**
 - **minimizing the use of temporary contracts.**

Since releasing its February 2007 report, the committee has continued to monitor progress in this area. It has heard from numerous witnesses, regarding their perspectives on these recommendations and, more generally, on movement towards employment

equity in the federal public service and beyond. Witnesses heard from since that time include the President of the Public Service Commission of Canada, Maria Barrados, and her officials, whom the committee heard from in both 2007 and 2009, officials from the Canada Public Service Agency (the new name for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada), and officials from the new Office of the Chief Human Resources Officer, Treasury Board Secretariat (in March of 2009 this office took over the functions formerly performed by the Canada Public Service Agency, a change that will be explained in more detail in Chapter 2 of this report). In addition, the committee heard witnesses from the Canadian Human Rights Commission, the Department of Justice, Statistics Canada, the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service, the Canadian Labour Congress, the Public Service Alliance of Canada, the Professional Institute of the Public Service of Canada, the Center for Research Action on Race Relations, various provincial professional regulatory agencies, and immigration lawyer, Ravi Jain. A full list of witnesses has been included as Appendix A to this report.

The committee wishes to acknowledge the work of the Standing Senate Committee on National Finance, which also conducted a study on human resources in the federal public service in 2008. That committee's report,¹³ released in April 2008, reflected many of this committee's observations, expressing concern at recruitment through term and casual appointments and the situation of visible minorities in the context of employment equity objectives. The National Finance Committee noted the gap between workforce availability and representation of visible minorities in the federal public service, noting a drop in recruitment between 2005-2006 and 2006-2007; and called on the federal government to develop initiatives that would promote hiring more visible minorities in the federal public service in proportion to their representation in the national workforce.

The following chapters will highlight the committee's observations from its 2007, 2008 and 2009 hearings, touching on changes in representation and new government initiatives in the area of employment equity in the federal public service. They will also

¹³ Standing Senate Committee on National Finance, *Report on the Human Resource Management Issues in the Public Service*, 2nd Session, 39th Parliament, April 2008, available at: <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-e/fin-e/rep-e/rep12apr08-e.htm>.

outline a number of recommendations that expand on the committee's suggestions from its earlier report.

CHAPTER 2: THE COMMITTEE'S OBSERVATIONS

This report will not enter into a detailed discussion of the framework for the employment equity regime established by the federal government. For an outline of the various agencies involved and broad employment equity laws and policy initiatives that have been undertaken by the Canadian government, reference may be made to Chapter 2 of the committee's February 2007 report. However, the three key agencies that play roles in ensuring that the *Employment Equity Act* is implemented with respect to the federal public service are:

- the Office of the Chief Human Resource Officer (OCHRO);
- the Public Service Commission of Canada (PSC), and
- the Canadian Human Rights Commission (CHRC).

In terms of the respective roles of these agencies in relation to employment equity matters, the OCHRO is responsible for monitoring the compliance of deputy heads of federal government departments (deputy ministers in most cases) with the human resources or "people" component of their Management Accountability Frameworks, of which employment equity targets form a part.¹⁴ The PSC is responsible for hiring in the federal public service under the *Public Service Employment Act*¹⁵ and is charged with identifying and removing barriers to employment equity and integration in its recruitment and staffing systems, policies and practices under the *Employment Equity Act*. Finally,

¹⁴ The Management Accountability Frameworks, (MAFs) in turn, effectively become part of the performance agreements between deputy ministers and the Clerk of the Privy Council. Accordingly, deputy ministers are not required to specifically include management results in their performance agreements. See *2009-2010 Performance Management Program Guidelines : Deputy Ministers, Associate Deputy Ministers, and Individuals Paid in the GX Salary Range*, Senior Personnel and Special Projects Secretariat, Privy Council Office, February 2010, available on-line at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide-eng.htm>.

¹⁵ S.C. 2003, c. 22, sections 12 and 13. It is important to note, however, that under the new *Public Service Employment Act*, which constituted a major component of the *Public Service Modernization Act*, S.C. 2003, c. 22, the PSC delegates much of its staffing authority to deputy heads of federal government departments and agencies. The new *Public Service Employment Act* also provides deputy heads with new means of employment equity targets, such as the ability to expand the area of selection for members of designated groups, or to restrict selection to designated groups only. The new Act also provides a definition of merit that allows employment equity to form a fundamental component of merit criteria for a position in the federal public service.

the CHRC is responsible for receiving complaints about employment equity matters, among others, and conducts departmental audits to monitor compliance with the *Employment Equity Act*. It can also negotiate agreements with federal government departments and agencies to take specific remedial measures, and then, through the mechanism of the Employment Equity Review Tribunal, order these departments and agencies to take certain measures if they fail to live up to their agreements.

It should be noted that the OCHRO is a relatively new agency, created on 2 March 2009. It replaced another agency, the Canada Public Service Agency (CPSA), which operated between 1 May 2007 and 2 March 2009. The CPSA, in turn, replaced the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC), which operated between 12 December 2003 and 1 May 2007.¹⁶ The latter two agencies played roughly the same role as the OCHRO now plays; however, the role played by the OCHRO is somewhat more generalized, shifting more responsibility and accountability for meeting employment equity targets onto deputy heads of federal government departments and agencies.¹⁷

A. Employment Equity in the Federal Public Service – April 2007 to March 2008

Part A of this Chapter provides a snapshot of testimony heard by the committee from April 2007 to March 2008, and of information contained in the 2006 – 2007 Annual Reports of the PSC and CHRC. In terms of broad statistics, there was no significant change between the trends noted in the committee's February 2007 report and the trends noted by March 2008, although one serious concern was raised with respect to

¹⁶ See <http://www.infosource.gc.ca/inst/hrh/fed01-eng.asp>.

¹⁷ As will be discussed more fully in Part B of this Chapter, on 2 March 2009, the newly created Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO), located in the Treasury Board Secretariat, took over both the business and policy functions of the Canada Public Service Agency (CPSA), and those functions formerly performed by various sections within the Treasury Board Secretariat previously responsible for pensions, benefits, labour relations and compensation operations in relation to the federal public service. This change was largely initiated in order to give Deputy Ministers "primary responsibility and accountability for managing their employees, and to build and maintain a diverse and representative workforce tailored to their business needs." See the Opening Statement of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer of Canada, to the Standing Senate Committee on Human Rights, 27 April 2009, at p. 2.

recruitment levels of visible minorities following the committee's 2007 report on employment equity. This concern was that the recruitment rate for visible minorities was at its lowest rate in six years, while the drop off rate continued to be high. Evidence heard by the committee on this point will be discussed in further detail below.

i. Representation and Recruitment Rate Statistics from 2006 – 2007 Annual Reports

In general, statistics in the Canadian Human Rights Commission's (CHRC) 2007 Annual Report¹⁸ indicated that as of March 2007, women represented 53.9% of all federal public service employees, Aboriginal peoples represented 4.2%, persons with disabilities represented 5.7% and visible minorities represented 8.8%. In comparing representation rates in the federal public service with workforce availability numbers available at that time, women, Aboriginal people and persons with disabilities remained equitably represented; however, under-representation continued to be a serious issue for visible minorities, despite an improvement in the numbers.¹⁹

The significant change that the committee noted during its study of employment equity matters between April 2007 and March 2008 was that the numbers showed a decline in appointments (new hires) to the federal public service for Aboriginal persons, women and visible minorities (persons with disabilities was the sole group for which a decline in appointments was not registered during this period), despite the fact that there was an overall increase in appointments to the federal public service in general. Recruitment of women fell from 56.9% in 2005-2006 to 55.7% in 2006-2007, recruitment for Aboriginal peoples fell from 3.7% to 3.3% and recruitment for visible minorities fell from 9.8% to 8.7%. While Maria Barrados, President of the Public Service Commission, appeared before the committee in December 2007, she indicated that she did not feel that the drop in representation for women and Aboriginal peoples was a significant issue (both

¹⁸ Canadian Human Rights Commission, *Annual Report 2007*, March 2008, available at: http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2007_ra_en.pdf.

¹⁹ Women and Aboriginal people in the federal public service were represented at a rate of 1.7 percentage points above their general workforce availability levels, while persons with disabilities were represented at a rate of 2.1 percentage points above their general workforce availability level. By contrast, members of visible minorities were represented at a rate of 1.6 percentage points below their general workforce availability level.

groups continued to be represented in the public service above their workforce availability levels). However, she and many other witnesses expressed grave concern at the implications of this drop for visible minorities. Ms. Barrados commented that:

I had said, I believe, in my testimony before the committee when I was here the last time, that with the increased recruitment we saw going on in the public service I was optimistic we could close the gaps more rapidly. What I had not expected was that downturn, and that is quite a significant downturn.²⁰

The CHRC's 2007 Annual Report also noted that the recruitment rate for visible minorities during 2006 – 2007 represented the lowest proportion of hires of visible minorities in the last six years. It further noted that if the recruitment rate did not improve, the gap in representation on a general level for visible minorities will only get worse. Most significantly, the workforce availability numbers used by the CHRC for the purposes of its 2007 Annual Report were based on the 2001, and not the 2006, census, and thus were extremely dated figures by 2008. It was anticipated that once numbers from the 2006 census became available, and those figures began to be factored into the employment equity equation, the representation gap for all designated groups (but particularly for visible minorities, given increasing immigration to Canada) was likely to be even worse than the statistics available in the spring of 2008 indicated.

Complementing this negative image, Ms. Barrados also told the committee that the drop-off rate (the rate at which people who voluntarily self-identify as members of one of the four designated groups when they apply for jobs in the federal public service are eliminated or screened out of the competitive process) for visible minorities had not improved in 2007, and that the phenomenon was present throughout all occupational groups, regions and departments in the public service. Strikingly, the Public Service Commission's 2006 – 2007 Annual Report²¹ noted that visible minorities applied for public service jobs at a rate of twice their availability in the Canadian workforce and on average, eight applications were submitted per applicant. Among all applicants, visible

²⁰ Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, testimony before the committee, 3 December 2007.

²¹ Public Service Commission of Canada, *2006-2007 Annual Report*, 2007, available at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2007/rpt-eng.pdf>.

minorities were the most highly educated – over half had completed bachelors or higher degrees.²²

ii. *Consequences of Representation and Recruitment Rate Statistics for Visible Minorities and Other Designated Groups*

These statistics with respect to visible minorities were concerning in another way, as they appeared to indicate that the culture of the federal public service was less than welcoming both to visible minority applicants and to visible minorities already employed by the federal public service. Indeed, when he appeared before the committee in December 2007, Igho Natufe of the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service cited Morris Rosenberg, head of the federal government's Visible Minorities Champion Committee, stating that two consecutive federal public service employee surveys have shown that more than one third of visible minorities have felt discrimination. Nor was this problem restricted to visible minority applicants. Ed Cashman of the Public Service Alliance of Canada also noted during his February 2008 testimony before the committee that the 2005 Public Service Employees Survey showed that 33% of Aboriginal employees reported harassment and that 29% reported discrimination. These surveys made the committee concerned that the drop in recruitment numbers for designated group was beginning to have a seriously detrimental impact on organizational culture and on feelings of belonging in the public service.

iii. *Underrepresentation of Women and Visible Minorities in Executive (EX) Positions*

Many of the committee's observations from its February 2007 report regarding underrepresentation of designated groups at the executive levels of government also continued to be relevant to the composition of the public service as of March 2008. In terms of executive recruitment, Ms. Barrados told the committee during her 2007 appearance that women and, in particular, visible minorities continued to be under-represented in executive positions. The CHRC 2007 Annual Report noted that 40.4% of executive positions were filled by women in that year. This number was an improvement

²² Ibid. at para. 3.82.

on previous years, but it was frustrating for the committee to note that 81.6% of clerical positions were filled by women – occupational stereotypes seem difficult to break. The committee was, however, heartened to see that there was a 70% increase in entry appointments for visible minorities to the executive group over the last year.²³ 70% represented a significant increase (51 individuals who were members of visible minority groups were appointed to executive positions in the federal public service in 2006 – 2007, whereas only 30 individuals who were members of visible minority groups were appointed to such positions in 2005 – 2006), and it was anticipated that these new appointments would go at least some way towards filling the gap that currently exists for visible minorities at the executive level.

iv. Extensive Use of Casual or Term Hiring Processes

The PSC's 2006 – 2007 Annual Report also confirmed some of the observations made by the committee in its February 2007 report with respect to the negative effects of term and casual positions on hiring generally. The report noted that the Public Service Commission had conducted an analysis revealing that 75% of permanent hires over the last six years were appointments of individuals who started in the public service as term or casual employees.²⁴ While on its face, this is not a negative situation, the committee was encouraged to see that the Public Service Commission recognized that term and casual employees are hired for immediate needs and do not go through the rigorous screening process that includes employment equity objectives when they are first hired. Term and casual employees tend to be hired locally and through connections, thus also bypassing potential applications from other urban centres with higher visible minority populations.

v. Need to Include Employment Equity Considerations in Merit Criteria

In 2007, Maria Barrados told the committee that one of the obstacles to achieving employment equity goals in the federal public service is that most federal organizations have not yet developed the staffing strategies needed to make effective use of the new

²³ Ibid. at para. 3.84.

²⁴ Ibid. at paras. 3.60 and 3.61.

definition of merit contained in the *Public Service Employment Act* (a major component of the *Public Service Modernization Act*²⁵ passed by Parliament in 2005). This new definition supports the inclusion of employment equity considerations in the merit criteria and the targeting of hiring processes to one or more employment equity groups in order to achieve a representative public service. The Public Service Commission's 2006 – 2007 Annual Report indicated that although 88% of departments have employment equity plans, only 12 departments and agencies had developed staffing strategies that included plans to address gaps in employment equity representation by December 2007.²⁶

vi. *Problems with Foreign Credential Recognition*

Another issue witnesses raised was that of recognition for foreign credentials. As aptly noted by Ravi Jain, an immigration lawyer who appeared before the committee in March 2008, the federal government does not have jurisdiction over professional regulatory bodies, and accordingly has limitations as to what it can do to achieve simpler or quicker recognition of foreign credentials without provincial cooperation. Having said this, the committee remains concerned that the lack of recognition for foreign credentials remains a significant obstacle to employment for new Canadians. When she appeared before the committee in December 2007, Maria Barrados provided a more detailed examination of how a lack of recognition for such credentials can create obstacles to employment, noting that the initial electronic screening of applicants to the federal public service often manages to match foreign credentials to their Canadian equivalent. She indicated that unless there is a very specific requirement, foreign credentials often manage to pass through this initial screening process. The problem appears to arise after applications are passed on to specific departments for actual hiring.²⁷ The credentials

²⁵ S.C. 2003, c. 22.

²⁶ Public Service Commission of Canada, *2006-2007 Annual Report*, 2007, *supra* note 21, paras. 3.105 and 3.106. Also see testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 20.

²⁷ For a summary of recent steps the Government Canada has taken in order to improve foreign credential recognition, as well as some of the challenges that remain in this area, please see House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Recognizing Success: A Report on Foreign Credential Recognition*, 2nd Session, 40th Parliament, November 2009, available at: <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/CIMM/Reports/RP4227034/cimmrp13/cimmrp13-e.pdf>.

recognition problem could provide one possible explanation as to why the drop-off rate for visible minority applicants remains high. It is possible that a significant proportion of visible minority applicants may be “dropped off” or eliminated from the competitive process because they are new Canadians who have not yet managed to achieve recognition of their foreign credentials from the applicable provincial regulatory body.

vii. Problems Achieving Employment Equity Targets at the Department of Justice

Finally, the committee was concerned to hear, from both Department of Justice officials and others, that the Department of Justice seemed to be lagging behind many other federal government departments and agencies in terms of achieving its employment equity targets for Aboriginal persons, persons with disabilities and, in particular, visible minorities, at least at the executive and senior lawyer levels. Although department officials indicated when they appeared before the committee in December 2007 that the Department of Justice was exceeding workforce availability numbers for all four employment equity groups as of 31 March 2007,²⁸ they advised that it was not yet meeting Embracing Change benchmarks for acting and permanent appointments at the executive, or EX, levels for Aboriginal persons, persons with disabilities or visible minorities.²⁹ As of December 2007, the Department of Justice had 19 women, one Aboriginal person, one person with disabilities and no visible minorities in EX positions.³⁰

²⁸ Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada, testimony before the committee 10 December 2007. For example, Department of Justice officials advised that of the 4,500 employees working for the Department of Justice at that time, 483 (10.6%) were visible minorities, which exceeded the workforce availability number for visible minorities of 7.9%. It is important to note, however, that the workforce availability number for visible minorities used by the Department of Justice came from the 2001, and not the 2006, census, and that it does not represent all visible minorities who are available for work in Canada or all visible minorities who are Canadian citizens, which is the number used by much of the rest of the federal public service. Instead, the department was using numbers of all visible minorities in the Canadian population that have the credentials to work at the Department of Justice as a lawyer.

²⁹ Ibid.

³⁰ Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems, Department of Justice Canada, testimony before the committee 10 December 2007.

According to officials, some of the challenges the department faces in terms of meeting benchmarks at the EX level for Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities include:

- the fact that there is an extremely small cohort of EX employees at the Department of Justice (35 in total) as compared to other federal government departments;³¹
- individuals who are in EX positions perform mostly corporate management functions, and it is difficult to attract members of the executive cadre to these positions at the Department of Justice because “the rules are very specific,” and “[a] lot of the senior executive roles are played by lawyers;”³² and
- it is a challenge to find suitable, qualified external candidates, who are at the middle or senior levels of their careers for appointments to positions at the Director General (DG) level, which results in the department tending to recruit at more junior levels and promote from within the organization.³³

With respect to appointments of members of visible minority groups who are immigrants specifically, officials advised that additional barriers are faced by these individuals. They indicated that a person who has received his or her legal training outside of Canada and who comes to Canada as a permanent resident may have difficulty getting a job immediately with the Department of Justice because, like other federal government departments, preference in terms of hiring is given to Canadian citizens.³⁴ Furthermore, one must first be a member of a provincial or territorial law society before one can be hired to work as a lawyer at the Department of Justice.³⁵ This again raises the issue of foreign credential recognition as a barrier to employment in the federal public service.

³¹ Ibid.

³² Testimony of Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada, *supra* note 28.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section, Department of Justice Canada, testimony before the committee 10 December 2007.

In addition to the testimony of Department of Justice officials, the committee heard from Mark Persaud, a former Department of Justice lawyer, in February 2008.³⁶ He spoke about the hiring and promotion practices of the Department of Justice and his own experiences at the department.³⁷

B. Employment Equity in the Federal Public Service in 2009

In March 2009, the committee re-commenced its hearings on employment equity in the federal public service. It quickly became apparent to the committee, during hearings held between March and June 2009, that while many of the concerns noted with respect to employment equity in the federal public service continued to exist, parts of the employment equity picture had either changed or were beginning to change. The committee also noted that new issues were also beginning to emerge.

i. 2006 Workforce Availability Numbers from Statistics Canada

One of the most significant of these changes was the fact that Statistics Canada had released employment rate numbers (numbers that represent the rates at which individuals in specified categories are employed in the Canadian workforce at large) from the 2006 census for the four designated groups.³⁸

When officials from Statistics Canada appeared before the committee on 23 March 2009, they indicated that Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities made up a larger percentage of the Canadian population in 2006 than they did in 2001. According to the 2001 census, Aboriginal persons represented 3.3% of the Canadian population; by 2006, this percentage had increased to 3.8%. Similarly, the percentage of persons with disabilities in the Canadian population increased from 12.4% in 2001 to 14.3% percent in 2006, while the percentage of visible minorities in the

³⁶ Mr. Persaud is currently the President and Chief Executive Officer of the Canadian International Peace Project.

³⁷ Mark Persaud, Lawyer, testimony before the committee 4 February 2008.

³⁸ Employment rates for each of the four designated groups were provided only for persons considered to be of core working age (25 to 64 years of age).

Canadian population increased from 13% to 16% during the same period.³⁹ Despite the fact that these three groups represented a larger share of the Canadian population in 2006 than they had in 2001, the figures provided by Statistics Canada also revealed that persistent gaps in rates of employment between the general population and these three groups remain. For example, in 2006, the rate of employment for non-aboriginal persons of core working age (25 to 64) was 82%, while the rates of employment for Inuit persons, Métis persons, First Nations persons off reserve and First Nations persons on reserve were 61%, 75%, 66% and 52% respectively. Similarly large gaps existed between the rate of employment for the general population in 2006 (72.6%) and the rates of employment for persons with disabilities (53.5%) and visible minorities (61.5%).⁴⁰

On a more positive note, the numbers provided by Statistics Canada demonstrated that while women continued to have an employment rate lower than that of men in 2006 (57.5% for women as compared to 67.5% for men),⁴¹ the gap in employment rate between men and women appears to be narrowing.⁴² Having said this, women continue to face issues of employment quality when compared to men, with women earning approximately 77 cents for every dollar made by men.⁴³

ii. *Outdated Workforce Availability Numbers Used in 2007 – 2008 Annual Reports*

Despite having a more accurate picture, based on the 2006 census, as to how the four employment equity groups are doing in Canada's labour market as a whole in 2009, the committee was disheartened to learn that workforce availability numbers used in the 2007

³⁹ Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division, Statistics Canada, testimony before the committee 23 March 2009. Also see the Statistics Canada submission entitled *The Labour Market Situation for Minority Groups In Canada* which was provided to the committee on 23 March 2009.

⁴⁰ Ibid. It is important to note, however, that the employment rate for visible minorities in 2006 comes from a Table entitled *Labour Force Activity for Visible Minority Groups*, available on Statistics Canada's website at: <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-ccl/olc-ccl?catno=97-562-X2006013&lang=eng>.

⁴¹ See the table entitled *Labour Force Indicators by Age Group for Both Sexes, Employment Rate*, available on Statistics Canada's website at: <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-559/T601-eng.cfm?Lang=E&T=601&GH=4&SC=1&SO=99&O=A>.

⁴² Testimony of Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division, Statistics Canada, supra note 39. Also see the Statistics Canada submission entitled *The Labour Market Situation for Minority Groups In Canada*, supra note 39.

⁴³ Ibid.

– 2008 Annual Report of the PSC,⁴⁴ the Canada Public Service Agency's (now the OCHRO's) 2006 – 2007 and 2007 – 2008 Reports on Employment Equity in the Federal Public Service,⁴⁵ and the CHRC's 2008 Annual Report were from the 2001, rather than the 2006, census. The committee viewed this as problematic, since this meant that the conclusions regarding whether federal government departments and agencies were exceeding workforce availability numbers in terms of hiring and representation were probably inaccurate for at least three of the four employment equity groups (Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities). It was only in the PSC's, CHRC's and OCHRO's most recent Annual Reports that workforce availability numbers from the 2006 census were used.⁴⁶

As the data provided to the committee by Statistics Canada demonstrated, Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities represented larger proportions of the Canadian population in 2006 than they did in 2001. Accordingly, it was felt that the use of outdated workforce availability numbers in the reports prepared by monitoring agencies like the Canada Public Service Agency (now the OCHRO), the CHRC and the PSC, as well as in individual departments' assessments of their own performance in meeting employment equity targets, might therefore have led to assertions that the public service generally or individual departments are exceeding workforce availability numbers in terms of hiring and representation when this was not, in fact, the case.

What was even more troubling to the committee was that not every employment equity assessment conducted in 2007–2008 used workforce availability numbers from

⁴⁴ Public Service Commission of Canada, *2007 -- 2008 Annual Report*, 2008, available at <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2008/rpt-eng.pdf>.

⁴⁵ Canada Public Service Agency, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2006–2007 and 2007–2008*, 23 March 2009 available at http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/dwnld/EE%20AR%20ENG%202007-2008_WEB.pdf.

⁴⁶ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2, Canadian Human Rights Commission, *Annual Report 2009*, 30 March 2010, available on-line at: http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2009_ra_eng.pdf, and Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, *supra* note 1.

2001. For example, the 2006 Employment Equity Data Report,⁴⁷ produced by the Labour Program at Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) and released in 2009, provided national workforce availability numbers for all employers who must comply with the *Employment Equity Act*. The federal public service is one such employer, but other employers required to comply with the Act include:

- federal contractors who supply goods and services pursuant to federal contracts valued at \$200,000 and who employ 100 people or more;
- other public sector employers who employ 100 people or more, such as the Canadian Forces and Royal Canadian Mounted Police (RCMP);
- federally regulated private sector employers and crown corporations who employ 100 or more people in the banking, transportation and communications sectors; and
- separate employers' organizations in the federal public service such as the Canada Revenue Agency, Canada Food Inspection Agency and Parks Canada.⁴⁸

While the committee recognizes that the workforce availability figures contained in the 2009 HRSDC report will never exactly match the ones calculated for the core public administration alone,⁴⁹ due to the fact that the federal civil service gives preference to Canadian citizens when hiring, the report did provide 2006 workforce availability numbers for Aboriginal persons, visible minorities and women who are Canadian citizens.⁵⁰ Accordingly, it appears likely that at least some data from the 2006 census

⁴⁷ Labour Program, Human Resources and Skills Development Canada, *2006 Employment Equity Data Report*, 2009, available at: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/labour/publications/equality/eedr/2006/docs/EEDR_2006.pdf.

⁴⁸ Ibid. at p. 3.

⁴⁹ The core public administration consists of all federal departments and agencies that are subject to the *Public Service Employment Act* (PSEA), S.C. 2003, ss. 12, 13. The number of federal departments and agencies subject to the PSEA is smaller than the number of employer that are subject to the terms of the *Employment Equity Act* as a whole.

⁵⁰ These Canadian citizen workforce availability numbers were 3.3% for Aboriginal persons, 47.9% for women and 12.5% for visible minorities. See Labour Program, Human Resources and Skills Development Canada, *2006 Employment Equity Data Report*, 2009, supra note 47 at pp. 33 – 40. Workforce availability numbers for persons with disabilities, who are also Canadian citizens, were not included in HRSDC's 2009 Employment Equity Data Report because workforce availability data for

was available to central agencies like the CPSA, CHRC and PSC at the time they were preparing their 2007 – 2008 Annual Reports. Given this fact, it is unclear to the committee why the figures in the 2009 HRSDC reports were not at least referenced in the central agency's annual reports, or in testimony given by these agencies before the committee in 2009, even if these organizations did not feel comfortable fully relying upon them for comparison purposes (the Treasury Board Secretariat is the agency responsible for determining the workforce availability numbers for the core public administration, and the Treasury Board had not yet released these numbers at the time that these three agencies produced their 2007 – 2008 reports). Inclusion of these figures in those reports or in testimony before the committee would have assisted not only this committee, but also stakeholder organizations, such as the National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), unions, such as the Public Service Alliance of Canada (PSAC), and the Canadian public in obtaining a more accurate picture of whether or not the core public administration of the federal public service was meeting its employment equity targets for the four employment equity groups during the relevant period.

iii. New 2006 Workforce Availability Numbers for the Core Public Administration of the Federal Public Service

Supplementary information provided by the Office of the Chief Human Resources Officer (OCHRO) of the Treasury Board Secretariat on 26 June 2009,⁵¹ the 2008 – 2009 Annual Reports of the PSC, CHRC and OCHRO, all of which became available to the committee after its 2009 hearings ended, supplied the committee with workforce availability numbers from the 2006 census for the core public administration of the federal public service. Upon receiving these numbers, the committee was finally able to compare representation rates for the four employment equity groups in the federal public service with workforce availability numbers obtained from the 2006 Canadian census and

persons with disabilities comes from a specific survey, the Participation and Activity Limitation Survey (PALS), and this survey does not collect citizenship information.

⁵¹ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights.

the 2006 Participation and Limitation Activity Survey (PALS) for persons with disabilities. Using the most recent numbers available,⁵² it appears that:

- women were represented at a rate of 54.7% in the core federal public service as of 31 March 2008 and that the workforce availability rate for women based on the 2006 census was 52.3%;
- Aboriginal people were represented at a rate of 4.5% as of 31 March 2008 and their workforce availability rate based on the 2006 census was 3.0%;
- Persons with disabilities were represented at a rate of 5.9% as of 31 March 2008 and their workforce availability rate based on the PALS survey was 4.0%; and
- visible minorities were represented at a rate of 9.8% as of 31 March 2008 and their workforce availability rate based on the 2006 census was 12.4%.⁵³

Accordingly, women in the federal public service are employed at a rate of 2.4 percentage points above their general workforce availability rate, Aboriginal peoples at a rate of 1.5 percentage points above their workforce availability rate, and persons with disabilities at rate of 1.9 percentage points above their workforce availability rate. By contrast, members of visible minorities are at rate of 2.6 percentage points below their general workforce availability rate.

As was anticipated by the committee, based on the statistics available in 2009, the core public administration appears to be meeting its workforce availability targets for women, Aboriginal persons and persons with disabilities, but still not for visible minorities, at least in terms of representation rates. Indeed, in the case of visible minorities, the gap appears to be widening, as visible minorities come to represent a greater and greater portion of the Canadian population. The supplementary information provided by the OCHRO to the committee on 26 June 2009 included a table providing a

⁵² It must once again be noted, however, that although the 2006 census numbers are finally being used by federal government departments and agencies to measure representation rates in the federal public service, these numbers are also becoming dated. In 2011, Statistics Canada will be undertaking yet another census.

⁵³ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, *supra* note 1 at Chapter 3. and Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.80, Table 9, Footnote 4.

department by department breakdown, indicating how each core public administration department or agency is doing in meeting its employment equity representation targets, based on 2006 workforce availability numbers. Unsurprisingly, this table shows that most individual departments experience their greatest representation shortfalls in the area of visible minority representation.

iv. *Issues of Concern Pertaining to Representation and Recruitment of Women, Persons with Disabilities, Visible Minorities and Aboriginal Peoples*

While visible minorities remain the only designated group for which representation rates in the federal public service are below workforce availability numbers, this does not mean that there are no issues of concern regarding recruitment or representation rates with respect to the remaining three groups. The OCHRO's most recent report on Employment Equity in the Federal Public Service, released in March 2010 and the PSC's 2008 – 2009 Annual Report both revealed problems that are worthy of investigation and follow-up in relation to the other groups.

For example, with respect to women, the report revealed that while women represented 54.7% of public service employees in 2008–2009, they only represented 43% of executives.⁵⁴ Further, while the percentage of indeterminate (permanent) employees who are women increased slightly from 54.2% in 2007–2008, to 54.6% in 2008 – 2009, women were still over-represented in term (temporary) positions during that period.⁵⁵

With respect to persons with disabilities, while representation rates remained steady in 2008 – 2009, the figure for new hires of persons with disabilities remained lower than workforce availability numbers for this group.⁵⁶ More recently, in the PSC's 2008 – 2009 Annual Report, which became available in October 2009, the PSC echoed concerns regarding hiring or recruitment rates for persons with disabilities, stating:

...[B]oth the percentage of applicants and the percentage of appointments to the public service [for persons with disabilities] were below the WFA [workforce

⁵⁴ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, *supra* note 1 at Chapter 3.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

availability] of 4.0%.... Persons with disabilities in the public service tend to be older than the average public service employee and are therefore more likely to retire in the near future. Concerted efforts to market the public service to, and recruit from, this segment of the population, as well as providing accommodation to meet their needs in the appointment process and in the workplace, is required to maintain their existing representation levels.⁵⁷

For Aboriginal peoples, the OCHRO's 2008 – 2009 report on Employment Equity in the Federal Public Service showed that 41.7% of Aboriginal employees worked for just three federal departments: Indian and Northern Affairs Canada, Correctional Services Canada and Human Resources and Social Development Canada.⁵⁸ The PSC's 2008 – 2009 Annual Report stated that continues to be the case.⁵⁹ While it may be natural for Aboriginal peoples to seek employment in these three departments due to the impact these departments have on the lives of Aboriginal peoples, the committee would like to see this designated group represented more broadly throughout the public service.

Notwithstanding the important challenges which remain in relation to recruitment or hiring rates, government-wide representation, and executive level representation in relation to these latter three designated groups, the committee continued to focus its attention during its 2009 hearings on visible minority representation. The committee took this approach because it believed that the data available continued to suggest that visible minorities were the only group for which the most basic goal of the equity regime established under the *Employment Equity Act* (representation rates equivalent to workforce availability numbers) remained unmet.

v. *The Public Service Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates and What It Might Mean Regarding Recruitment Rates for Visible Minorities in Particular*

It is important to note that representation rates and recruitment rates are entirely different things and are measured by two entirely different agencies. Representation rate figures are provided by the OCHRO. They demonstrate the rate at which employees

⁵⁷ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, supra note 2 at para 3.81.

⁵⁸ Treasury Board Secretariat, *Employment Equity in the Public Service of Canada: 2008–2009*, 31 March 2010, supra note 1 at Chapter 3.

⁵⁹ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, supra note 2 at para 3.82.

from the four employment equity groups are represented in the workforce of the core public administration of the federal public service. The OCHRO is responsible for gathering data regarding overall representation of employment equity groups within the core public administration through a process known as self-identification, mandated by the *Employment Equity Act* and the regulations made under it.⁶⁰ Basically, individual departments or agencies are required to send out surveys to their employees providing them the opportunity to self-identify as members of one of the four employment equity groups. Employers can make it mandatory to return the survey form, but since the decision to self identify is voluntary, they cannot force employees to fill it out. Surveys must be sent to all indeterminate employees and to all term employees who are hired for periods of three months or more, regardless of whether or not these employees were hired through advertised or non-advertised processes. This data is collected by individual federal departments and agencies and forwarded to the OCHRO, which then uploads it to the Employment Equity Data Bank (EEDB) of the Treasury Board Secretariat. The OCHRO uses the information in the EEDB to determine representation rates for the four employment equity groups in the core public administration of the federal public service.⁶¹ A copy of the self-identification survey form used by federal government departments has been included as Appendix B to this report.

Although it is the responsibility of the OCHRO to determine overall representation rates for the four employment equity groups, it is the responsibility of the PSC to determine recruitment or hiring rates for these groups. In past years, the PSC used the same data source as the OCHRO to calculate recruitment rates for three out of the four designated groups (Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities);⁶² namely, self-identification surveys conducted by individual departments and agencies in

⁶⁰ See sections 5, 9 and 17 of the *Employment Equity Act* and sections 3 and 11, as well as Schedule IV of the *Employment Equity Regulations*, SOR/96-470.

⁶¹ Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, testimony before the committee 23 March 2009; Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada, testimony before the committee 27 April 2009; and Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

⁶² For women, pay data was used to determine recruitment rates. See testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

the core public administration. The figures represented all indeterminate hires and all term hires of three months or more, regardless of whether or not these employees were hired through advertised or non-advertised processes.⁶³

In 2009, however, the PSC began to measure recruitment rates differently, at least as they pertain to visible minorities, Aboriginal peoples and persons with disabilities. It signalled its intention to do so in its 2007 – 2008 Annual Report, where it declined to provide statistics on recruitment rates of visible minorities for that year. In this report, the PSC stated:

Representation of visible minorities – Having a public service that is representative of Canada's diversity is enshrined in the preamble of the PSEA. Representativeness is also one of the PSC's guiding values for managers to consider throughout appointment processes. In last year's report, the PSC raised concerns about the proportion of visible minorities in the appointments being made to the public service. However, recent changes to the PSC's database of applicant information have provided further information that suggests that the appointments of visible minorities to the public service may have been underestimated. The PSC is presently working with the Canada Public Service Agency, the Privy Council Office, the Canadian Human Rights Commission and Statistics Canada to address this important issue. As soon as this work is completed, we will report to Parliament.⁶⁴

When Maria Barrados, President of the Public Service Commission, appeared before the committee on 23 March 2009, she clarified what was meant by this section of the Commission's 2007 – 2008 Annual Report. She indicated that the PSC had developed an alternative methodology for collecting data on recruitment rates for Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities (recruitment data for women continues to be collected from the Public Works and Government Services Canada's pay file). Rather than using the data obtained through self-identification surveys, the Public Service Commission is now obtaining recruitment data for these three groups from self-declaration forms completed by applicants who apply for public service jobs on the Jobs

⁶³ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

⁶⁴ Public Service Commission of Canada, *2007 -- 2008 Annual Report*, 2008, *supra* note 44 at para. 1.16.

Canada website. Every application advertised on this website contains an on-line link to an automated self-declaration form, which applicants from the four employment equity groups can complete on a voluntary basis. The self-declaration form is virtually identical to the self-identification survey completed by individuals who have already been hired. A copy of the self-declaration form has been attached to this report as Appendix C.

Once individuals have applied for jobs on the Jobs Canada website, the self-declaration form, along with other application data, is then forwarded to the Public Service Resourcing System (PSRS), a web-based tool that automatically refers applications made on the Jobs Canada website to hiring managers. The PSC then matches the data obtained from the automated self-declaration form to appointment data. Based on the data obtained and matched in this manner, the recruitment rates for visible minorities for 2006 – 2007, 2007 – 2008, and 2008 – 2009 were 15.6%, 17.3%, and 18.8% respectively, as opposed to recruitment rates of 8.2% for 2006 – 2007 and 9.5% for 2007 – 2008 for visible minorities, which were the rates obtained by the PSC using data obtained by self-identification surveys.⁶⁵ Recruitment rate numbers for visible minorities calculated using the new method were significantly higher than the workforce availability numbers for visible minorities from the 2006 census (12.4%). Recruitment rates for Aboriginal persons were also higher than when calculated using data obtained from the self-declaration forms, rather than from self-identification surveys.⁶⁶ Although not all applicants to the public service are hired through advertised or automated processes, the PSC advised that 72% of individuals hired by the federal public service were hired through advertised processes in 2007 – 2008 and 74% were hired through advertised processes in 2008 – 2009.⁶⁷ It would appear, therefore, that Aboriginal

⁶⁵ No recruitment rate using self-identification surveys is available in the PSC 2008 – 2009 Annual Report, as it appears that the PSC is no longer using self-identification surveys to calculate recruitment rates for designated groups.

⁶⁶ Using data from the self-identification surveys, recruitment rates for Aboriginal persons in 2006 – 2007 and 2007 – 2008 were 3.3% and 3.4% respectively. Using data obtained from self-declaration forms completed on the Jobs Canada website, recruitment rates for Aboriginal person were 4.2% for 2006 – 2007, 4.3% for 2007 – 2008 and 4.2 % for 2008 – 2009. Similarly, using data from self-identification surveys, recruitment rates for persons with disabilities were 2.8% in 2006 – 2007 and 2.5% in 2007 -2008. Using data obtained from self-declaration forms, recruitment rates for persons with disabilities were 3.9% in 2006 – 2007, 3.3% in 2007 – 2008 and 3.3% in 2008 – 2009.

⁶⁷ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.75.

persons, persons with disabilities and visible minorities may be better represented in the federal public service than was previously thought.⁶⁸

In its 2008 – 2009 Annual Report, the PSC suggested that the difference between the recruitment rates arrived at using the old method (self-identification surveys that are also used to calculate representation rates) and the new method (self-declaration forms), which was particularly significant in the case of visible minorities, could “be partially attributed to difficulties encountered by departments and agencies in administering the self-identification process.”⁶⁹ The PSC also indicated that individual departments and agencies might be able to reduce the differences between representation rate numbers calculated using self-identification survey results and recruitment rates calculated using self-declaration forms by “using guidelines and tools from the OCHRO and the PSC to ensure integration of self-declaration and self-identifications information by all organizations”⁷⁰ and by “communication to help applicants and employees understand the purpose and significance of EE [employment equity] and the differences between self-declaration and self-identification.”⁷¹ To this end, the PSC indicated in its 2008 – 2009 Annual Report that:

[T]he PSC and the OCHRO are working together to examine and compare organizational systems, approaches and practices for gathering EE self-identification data. Seven organizations have been selected to be part of this exercise: Environment Canada, Health Canada, Justice Canada, Natural Resources Canada, the Public Service Commission, Public Works and Government Services Canada and Veterans Affairs Canada.⁷²

With respect to how this new method of collecting recruitment rate data will be used by the Public Service Commission and other agencies responsible for monitoring and achieving hiring and representation targets for the federal public service in the future, Ms. Barrados had indicated when she appeared before the committee in March 2009 that the PSC would be working with its partner agencies and others to develop a common

⁶⁸ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

⁶⁹ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.77.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.* at para. 3.76.

method for calculating both representation and recruitment rates in the federal public service, and that it was committed to reporting the results of these consultations, as well as releasing recruitment rates for all four employment equity groups in its 2009 – 2010 Annual Report.⁷³ According to the 2008 – 2009 Annual Report, consultations with the OCHRO, the CHRC and the Human Resources and Skills Development Canada's Labour Program to develop a common methodology to calculate representation and recruitment rates has already begun.⁷⁴ The committee eagerly looks forward to a progress report on efforts to develop this common methodology in the PSC's 2009 – 2010 Annual Report, which will presumably detail what progress has been made through these consultations.

vi. *Reactions to and Concerns Expressed Regarding the Public Service Commission's New Method for Calculating Recruitment Rates*

During its 2009 hearings, reactions to the new method used by the PSC to calculate recruitment rates for three of the four employment equity groups were mixed. Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer of the OCHRO, indicated that the data collected via the self-declaration and the self-identification forms was identical. However, she highlighted that what was being measured by the CPSA and its successor agency, the OCHRO, and what was being measured by the PSC were strikingly different. Not only was the PSC measuring recruitment rates upon being hired, while the OCHRO was measuring representation rates after being hired, but the PSC data reflected only recruitment through advertised processes. By contrast, the data obtained through self-identification surveys by the OCHRO reflected those individuals in the federal public service hired through both advertised and non-advertised processes.⁷⁵ Having said this, the OCHRO appeared to view the data obtained via the PSC's new methodology as valuable, stating that they, the Public Service Commission and other interested stakeholders, "are working together to determine how this alternative method of capturing data can be used in the future."⁷⁶

⁷³ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

⁷⁴ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.78.

⁷⁵ Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 62,

⁷⁶ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

The National Council on Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), by contrast, expressed serious concerns about the PSC's use of self-declaration forms, rather than self-identification surveys, to obtain recruitment rate data for employment equity groups. In part, these concerns were founded on the fact that the PSC had not shared its methodology with the NCVM ahead of time.⁷⁷

However, a larger concern appeared to be whether the use of data from the self-declaration form was legal. In the NCVM's view, the *Employment Equity Act* speaks in terms of self-identification, not self-declaration, so it felt there was a question of legality in that regard. The NCVM also indicated that it was unclear whether all applicants, including white males, were asked to fill out the self-declaration form on the automated application website when applying for jobs in the federal public service, stating that, if not, "then self-declaration is in violation of equality rights as defined in section 15.1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*."⁷⁸

For their part, representatives from the Public Service Alliance of Canada (PSAC) indicated that, at least when the automated self-declaration form was initially introduced, its content was not identical to the content of the self-identification survey, and therefore PSAC questioned how much reliance could be placed on the new methodology used by the PSC to calculate recruitment rates for 2007 – 2008.⁷⁹ Furthermore, just as the OCHRO had, PSAC representatives also highlighted the fact that the new methodology used by the PSC only captured data for advertised processes, which accounted for only 72% of new hires to the federal public service in 2007 – 2008 (now 74% in 2008 – 2009). In their view, using non-advertised processes 28% of the time to hire new employees was ill-advised, and was too frequent a use of this hiring mechanism. They stated that "[h]iring through this means can often be a case of "who you know, not what you know,"

⁷⁷ Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), testimony before the committee, 20 April 2009. The National Council of Visible Minorities further proposed that the Privacy Commissioner be asked to audit the legality of this new means of collecting data, and the methodology used, as this would "underline the transparency, legality and credibility" of the Public Service Commission's approach.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Patty Ducharme, National Vice-President, Public Service Alliance of Canada (PSAC), testimony before the committee, 8 June 2009.

and marginalized groups are less likely to have the right “connections” to be appointed this way.”⁸⁰ They urged the PSC to also publish statistics on the number of employees from employment equity groups hired through non-advertised processes in order to substantiate the validity of its new methodology for calculating recruitment rates.⁸¹

The committee believes that the new method used by the Public Service Commission to collect recruitment rate data will be a useful additional source of information for organizations and agencies that monitor employment equity matters. It is also encouraged to see that the data provided by this new method appears to indicate that the recruitment rates of Aboriginal persons, persons with disabilities, and particularly, visible minorities, to positions in the federal public service are higher than they were thought to be in the past. However, it is the opinion of the committee that concerns expressed by the NCVM and the PSAC warrant further investigation by the Public Service Commission, the OCHRO, the Clerk of the Privy Council and others who play a role in monitoring employment equity matters. The committee is also disturbed by the fact that there is such a wide disparity between the recruitment figures for visible minorities obtained through self-identification surveys and that obtained through self-declaration forms when people apply for jobs. Such disparity seems to indicate that applicants are much more comfortable self-identifying when they initially apply for jobs than they are after they are hired.

As noted by the OCHRO, the NCVM and the PSAC, both in their testimony before the committee and in written submissions thereafter, a reluctance to self identify as a

⁸⁰ Letter from PSAC providing additional information to the Standing Senate Committee on Human Rights, 21 July 2009.

⁸¹ It appears from data contained in the Public Service Commission’s 2008 – 2009 Annual Report that the PSC has been attempting to collect better data regarding term and casual hires, but has been somewhat frustrated in this regard. While federal government departments and agencies are required to report to the PSC regarding their use of casual hires, issues have arisen as to the timeliness and quality of organizational reporting, such that the PSC was only able to match 68% of the data provided by departments and agencies with data in the PSC’s hiring and staffing files. As a result, the PSC is currently investigating whether or not it would be possible to collect data on non-advertised hiring through some form of automated system. See the Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at paras. 3.46 to 3.51, and Public Service Commission of Canada, *Study on the data collection of non-advertised appointment processes*, October 2009, available on-line at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/rprt/2009/dcnaap-cdrapna/index-eng.htm>.

member of an employment equity group can have many causes, including fear of being considered a statistic, fear of being labelled, fear of being discriminated against as a result of self-identifying, wishing to be promoted based on qualifications for the position rather than being a member of a designated group, failure of individual government departments to send out self-identification surveys regularly, or to properly explain the importance of self identifying to their staff.⁸² Unfortunately, however, to date, there have been no government-wide studies conducted inquiring into why individuals choose not to self-identify.⁸³ While the committee is of the view that the PSC and OCHRO's recent efforts to compare systems used by seven federal government departments and agencies to gather self-identification data represents a good start, the committee believes that a concerted, government-wide study of the root causes of the failure to self-identify would be of great benefit to federal departments and agencies in developing strategies to eliminate barriers, encouraging self-identification and adopting concrete and realistic employment equity targets.

vii. Some Improvement, but Continuing Scarcity, of Members of Visible Minority Groups in Executive (EX) Positions

As was the case in 2008, witnesses who appeared before the committee in 2009 continued to highlight the scarcity of members of visible minority groups in EX positions in the federal public service. It appears, however, that some progress is being made on this front. For example, the Public Service Commission advised that in February 2008, 27 prequalified visible minority candidates were placed in EX positions, and that in 2009, the commission established an additional pool of 30 qualified visible minority candidates at the EX-1 level. Maria Barrados, President of the Public Service Commission had written to deputy heads of departments to let them know that these candidates are

⁸² Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61; testimony of Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM), *supra* note 77; testimony of Patty Ducharme, National Vice-President, Public Service Alliance of Canada (PSAC), *supra* note 79; Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

⁸³ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

available.⁸⁴ As of 31 March 2009, 13 of these 30 candidates had been placed with federal government departments.⁸⁵ Efforts also appear to have been made within the federal public service to promote individuals from all four employment equity groups. The OCHRO informed the committee in April 2009 that based on self-identification data, women had received 61.6% of promotions in the federal public service in 2007 – 2008, Aboriginal persons had received 4.3% of promotions, persons with disabilities had received 5.3% and visible minorities had received 10.6%.⁸⁶

Having said this, it appears that progress in hiring visible minorities at the EX level varies greatly from department to department. During its most recent appearance before the committee, the NCVM indicated that 15.8% of individuals at the EX level at Health Canada were visible minorities, and 7.5% of individuals at the EX level at Natural Resources Canada were visible minorities. Natural Resources Canada also had 24 visible minorities in its Leadership Development Program (the total number of employees in this program was 57) as of 27 March 2009. These departments were therefore doing quite well in hiring visible minorities at the EX level and promoting them from within. By contrast, however, of the 81 EX positions at the Privy Council Office, none were occupied by members of visible minorities groups as of 1 April 2009. The Department of Justice also had no visible minorities in EX positions as of 30 November 2008.⁸⁷ Although Department of Justice officials recently advised the committee that they now have a visible minority employee in one of the department's 35 EX positions,⁸⁸ these latter two departments seem to have made less progress in this area than some others. The committee would like to see progress in hiring and promoting individuals from visible minority groups to senior positions in government proceed more uniformly across departments.

⁸⁴ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

⁸⁵ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.101.

⁸⁶ Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61.

⁸⁷ Submissions provided by NCVM to the committee on 20 April 2009.

⁸⁸ Letter from John H. Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada to Senator Raynell Andreychuk, Chair of the Standing Senate Committee of Human Rights, 13 July 2009.

viii. *Drop Off Rate for Visible Minority Applicants and Requirement to Affirm Aboriginal Affiliation for Jobs Targeted to Aboriginal Peoples*

In addition to the concerns noted above, the PSC's 2008 – 2009 Annual Report also identified two additional emerging trends that would likely be worthy of future investigation and follow-up both by the PSC, CHRC and the OCHRO, the central monitoring agencies charged with ensuring the requirements of the *Employment Equity Act* are met, as well as by this committee. The first of these is the drop-off rates for visible minorities in the federal public service and the second is the fact that the PSC is now requiring Aboriginal applicants for public service jobs targeted specifically to Aboriginal peoples to affirm their Aboriginal affiliation at the time that they apply.

As indicated above in Part A, Sections 1 and 6 of this Chapter, this committee has been concerned about previous reports from the PSC that the drop-off rate (the rate at which people who voluntarily self-identify as members of one of the four designated groups when they apply for jobs in the federal public service are eliminated or screened out of the competitive process) for visible minority applicants has been significantly higher than the rate for the three other designated groups. In October 2009, the PSC published a result of a study it recently undertook into this phenomenon which compared the drop-off rates for Aboriginal and visible minority applicants as well as applicants with disabilities. The study indicated that persons with disabilities and Aboriginal peoples did not show a drop-off rate at all, while visible minority applicants continued to show a drop-off.⁸⁹ While the study suggests that visible minorities may apply to a higher number of job postings than members of other designated groups or the average job seeker (this may factor into the higher drop off rate),⁹⁰ the study also suggests that since this group is the only one to experience this type of drop-off, further investigation is warranted to ensure that “there are no selection biases in the appointment process.”⁹¹

⁸⁹ Public Service Commission of Canada, *Drop-off of employment equity groups in recruitment*, October 2009, available on-line at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/ccad-cced/rprt/cc/index-eng.htm>.

⁹⁰ Ibid. and Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at paras. 3.89 to 3.93.

⁹¹ Public Service Commission of Canada, *Drop-off of employment equity groups in recruitment*, October 2009, *supra* note 89 at p. 3.

The second issue is the new requirement for Aboriginal peoples to complete a form to affirm their aboriginal identity when they apply for jobs where the area of selection has been limited to Aboriginal peoples. Effective 1 January 2010, all Aboriginal applicants are being required to complete one of these forms when they apply for the types of jobs described above. A copy of this form has been added to this report as Appendix D. According to the PSC's 2008 – 2009 Annual Report, the PSC made the decision to require Aboriginal applicants to complete this form in response to concerns raised by the Committee for Advancement of Native Employment (CANE) at Indian and Northern Affairs Canada (INAC) that "some individuals were self-declaring as Aboriginal to gain access to employment opportunities intended only for Aboriginal peoples."⁹² The PSC developed the content of the form in consultation with "HR [human resources] advisors and hiring managers, . . . key deputy ministers, CANE, the National Council of Aboriginal Federal Employees, departments and agencies, bargaining agents and other EE [employment equity] employee councils."⁹³ The form requires Aboriginal peoples applying for such jobs to specifically indicate the basis of their Aboriginal affiliation (such as Band or Treaty number, First Nation or Métis Nation affiliation, or what land claim agreement they benefit from). The form also contains a statement indicating that providing false or misleading information on this form could lead to rejection of the application or revocation of appointment to the position if discovered after the fact.

While the goal of ensuring that positions created and targeted specifically to Aboriginal peoples actually go to people who qualify under this category is a laudable one, the committee has some concerns about how this new requirement will play out in practice. For example, although the PSC's 2008 – 2009 Annual report indicates that completing this form will be required only when the job in question is targeted to Aboriginal peoples,⁹⁴ wording on the form indicates that it may be used for jobs targeted to designated groups generally. This may raise questions of fairness in having Aboriginal peoples subject to a different level of scrutiny than other employment equity groups. It also may result in employers deciding not to target jobs specifically to Aboriginal

⁹² Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.95.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.* at para 3.96.

applicants; the requirement to complete this form, and possibly to verify the veracity of the Aboriginal person's qualifications as an Aboriginal applicants, may be viewed as too onerous (i.e., another procedural human resources step that an employer might wish to avoid). While the PSC's 2008 – 2009 Annual Report indicates that it will continue to encourage departments and agencies to create positions specifically targeted to Aboriginal peoples in appropriate circumstances,⁹⁵ it is equally possible that adding these additional requirements will, contrary to the intention behind it, have a chilling effect on the creation of jobs targeted to such applicants. The committee therefore urges the PSC to continue to monitor the impact these new requirements have on Aboriginal applicants and the creation of new positions targeted to Aboriginal peoples.

ix. Creation of the New Office of the Chief Human Resources Officer and Increased Responsibility for Human Resources Management for Deputy Ministers

Finally, as stated previously in this report, one of the key developments in the area of employment equity in the federal public service during 2009 was the creation of the OCHRO. On 2 March 2009, this new office, located in the Treasury Board Secretariat, took over both the business and policy functions of the CPSA. The Prime Minister's 6 February 2009 news release respecting the creation of the OCHRO stated that this new agency is intended to:

[s]implify the organizational structure for human resources management [in the federal public service], reduce overlap and duplication and provide Deputy Ministers with the primary responsibility for managing the people in their own departments and agencies.⁹⁶

The OCHRO was created in response to observations and recommendation made by the Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service (the Advisory Committee) in its Second Annual Report.⁹⁷ In that report, released in March 2008, the

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ News Release, "Prime Minister Harper announces changes to streamline human resources management in the Public Service of Canada," 6 February 2009, available on the Prime Minister's website at: <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=2413>.

⁹⁷ The *Second Annual Report of the Prime Minister's Advisory Committee on the Public Service* is included as Annex 3 to the Clerk of the Privy Council's *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, dated 15 March 2008. The Clerk of the Privy Council's *Fifteenth Annual Report* is available online, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/15-2008/pdf/rpt-eng.pdf>.

Advisory Committee described the human resources regime for the federal public service as “overly complex” and “duplicative.”⁹⁸ It noted that at that time, four central agencies, the Canada Public Service Agency, the Canada School of Public Service, the Treasury Board Secretariat, and the Privy Council Office, as well as one independent agency, the Public Service Commission, all played a role in human resources management, and that there was considerable overlap between their roles.⁹⁹ As a result, at least in part, of this overlap and duplication, the Advisory Committee observed that it takes an average of 22.4 weeks to staff an indeterminate position in the federal public service. In its view, this could be corrected if the deputy ministers were the ones primarily responsible and accountable for human resources management, with the central agencies tasked with establishing “expectations and provid[ing] policy and frameworks and guidance to departments, without the heavy hand of executive control.”¹⁰⁰ The Advisory Committee saw replacing the CPSA with a new central agency as the appropriate means through which to achieve this change.

While the Advisory Committee suggested that the Prime Minister and his officials might wish to consider formalizing these changes to human resources governance and mandates through legislation, they believed that this could be done in the fullness of time, and there was an urgent need for the Prime Minister to move forward with these changes now.¹⁰¹

In terms of the specific role the OCHRO is intended to play in human resources management in the federal public service, Kevin Lynch, former Clerk of the Privy Council, described its role, and the role of the other agencies involved in human resources management, in his Sixteenth Annual Report to the Prime Minister as follows:

The Prime Minister’s Advisory Committee on the Public Service was created in November of 2006. Co-Chaired by former Deputy Prime Minister, the Right Honourable Don Mazankowski and former Clerk of the Privy Council, the Honourable Paul Tellier, the Advisory Committee provides counsel and advice to the Prime Minister and the Clerk of the Privy Council on matters related to the future development of the Public Service of Canada.

⁹⁸ Ibid. Annex 3, p. 6.

⁹⁹ Ibid., pp. 5 and 6.

¹⁰⁰ Ibid., p. 7.

¹⁰¹ Ibid., p. 8.

... [E]ffective March 2, 2009, the Canada Public Service Agency and the parts of the Treasury Board Secretariat that deal with pensions and benefits, labour relations and compensation were consolidated into a new Office of the Chief Human Resources Officer. It is housed within the Treasury Board Secretariat, similar to the Office of the Comptroller General.

As part of these changes, the central agencies will now focus only on those activities that must be carried out corporately.

The Chief Human Resources Officer (CHRO) will represent the Government of Canada as the “employer” on human resources issues and provide strategic leadership on human resources management. The CHRO will chair a restructured Human Resources Management Advisory Committee, will become the chair of the Canada School of Public Service Board of Governors, and will provide leadership to the human resources community.¹⁰²

When Michelle d’Auray, the former Chief Human Resources Officer, appeared before the committee in April 2009, she explained the difference between the role her office is expected to perform, and the role formerly performed by the CPSA, this way:

These changes ... recognize that the Office of the Chief Human Resources Officer should only undertake those roles that must be carried out on a corporate- or government-wide basis — for example, define the broad framework for people management, promote excellence in people management, track and assess overall performance and the state of the public service, establish common processes and systems, and be responsible for the compensation framework. In a nutshell, that is the scope and mandate of my organization.¹⁰³

Essentially, therefore, it appears the OCHRO was created to give deputy ministers more control over their own hiring and staffing, as well as greater accountability for the choices and decisions that they make in this area.¹⁰⁴ Some witnesses expressed unease

¹⁰² Clerk of the Privy Council, *Sixteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, 20 March 2009, at pp. 33 – 34, available at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/16-2009/pdf/rpt-eng.pdf>.

¹⁰³ Testimony of Michelle d’Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61.

¹⁰⁴ This impression appears to be confirmed by the *Fourth Annual Report of the Prime Minister’s Advisory Committee on the Public Service*, 25 February 2010, available on the Privy Council Office website at: <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/ar-ra/17-2010/4th-4eme/pdf/rpt-eng.pdf>. At page 3, the Advisory Committee states: “The CHRO [Chief Human Resources Officer] has moved quickly to reduce unnecessary central policy and oversight controls. Concurrently, deputies are taking charge of their respective responsibilities for managing people. While it is still too early to assess the success of the new model, we are encouraged by the progress reported to us. . . .”

regarding this change. For example, Patty Ducharme, National Vice-President of the PSAC, stated:

[T]he Clerk of the Privy Council's 2009 Annual Report on the Public Service indicates that departments will have the primary responsibility for human resource functions and "the central agencies will now focus *only* on these activities that must be carried out corporately." The Report does not reference whether or not employment equity is one of those activities that "must be carried out corporately" or whether it will be completely devolved to departments. Although currently, departments are responsible for implementing employment equity, the central agencies have played a key role in monitoring and reporting on progress, and in setting goals and policies for the public service on employment equity. PSAC is concerned that this may no longer be the case.¹⁰⁵

The committee wishes to echo the concerns of PSAC, and express the hope that the OCHRO, along with the other central agencies, will continue to play a role in monitoring and reporting on departmental progress on achieving employment equity, as well as setting goals and policies for the departments. Furthermore, if, indeed, these central agencies will be less involved with these matters than they have been previously, the committee is of the view that it is even more important to make deputy ministers or deputy heads accountable for meeting their employment equity targets by making their performance pay or bonuses contingent upon doing so. Currently, this is not the case. The OCHRO has advised that while meeting one's employment equity targets is definitely part of the Management Accountability Framework used to assess the performance of deputy ministers, "[b]ecause of the multiple factors taken into consideration in assessing deputy ministers' performance, it is not possible to make a direct correlation between the employment equity results achieved in their departments and the amount of performance pay received."¹⁰⁶

¹⁰⁵ Letter from PSAC providing additional Information to the Standing Senate Committee on Human Rights, 21 July 2009.

¹⁰⁶ Letter entitled *Follow-Up Response to Questions from Senate Standing Committee*, from Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, Treasury Board of Canada to Adam Thompson, Committee Clerk, Standing Senate Committee on Human Rights, *supra* note 51.

C. Government Initiatives Undertaken in 2007-2008

While clearly pointing out the serious gaps that still remain with respect to employment equity in the federal public service, the committee also wishes to acknowledge the work being undertaken at the federal level to create an equitable workplace. Funding for the Embracing Change initiative may have ended in 2006, but focus on employment equity remains an important goal. This is clear from the number of initiatives highlighted in testimony before the committee in 2007, 2008 and 2009.

With respect to initiatives undertaken in 2007 – 2008, one of the most important has been the Public Service Renewal Process. The Clerk of the Privy Council launched this process in 2006, with the CPSA (now the OCHRO) providing policy and operational support. As outlined by Karen Ellis of the CPSA, as well as the Privy Council Office's 2008 Annual Report,¹⁰⁷ this renewal process has four key priorities: planning (in part, to achieve employment equity objectives), recruitment (creating higher targets and a Public Service Brand), employee development (fostering development), and enabling infrastructure. Diversity is one of the renewal process' primary areas of focus, and it sparked the establishment of the Public Service Renewal and Diversity Branch at the CPSA in May 2006. It is unclear at this time, however, whether or not this branch continues to exist within the newly created OCHRO.

Beyond that renewal process, the committee heard that one of the most important employment equity initiatives being developed is a revision of the Treasury Board's 1999 employment equity policy.¹⁰⁸ Government witnesses told the committee that this initiative is aimed at making the policy clearer, simpler, and results-based, in order to support the integration of employment equity goals into all aspects of human resources management and business planning, as well as to facilitate accountability for results. The policy will set out requirements for deputy ministers to comply with the *Employment Equity Act* and the employment equity policy, and will describe performance indicators and identify consequences for non-compliance. Deputy ministers will be responsible for

¹⁰⁷ Privy Council Office, *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, 2008, *supra* note 97.

¹⁰⁸ Available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_852/ee_e.asp.

holding managers accountable for employment equity. A People Component of Management Accountability Framework has also been developed, setting out indicators against which organizational performance, including those relating to the employment of visible minorities, will be assessed. Unfortunately, this new policy has yet to be made publicly available, possibly because the CPSA was replaced with the OCHRO in 2009. However, the committee hopes that this new policy is still in the works, will still be introduced, and will indeed serve to make deputy ministers responsible for holding managers accountable for employment equity. Doing so would appear to be consistent with the intent behind the creation of the OCHRO, which was to give deputy ministers greater responsibility, but also greater accountability, in the arena of human resources management.¹⁰⁹

In addition to the renewed employment equity policy, Ms. Ellis indicated that the CPSA was developing a new policy on the duty to accommodate to prevent discrimination on the grounds enumerated in the *Canadian Human Rights Act*.¹¹⁰ This policy will require deputy heads to incorporate accommodation principles into the design and planning of policies, practices, procedures, systems, events and facilities to prevent discrimination. The expectation is that by the time these policies become effective, federal government departments and agencies will have the tools necessary to fulfill their obligations under them.¹¹¹

Maria Barrados also told the committee about a number of initiatives being undertaken within her mandate. She said that the Public Service Commission has published a policy on employment equity in the appointment process, accompanied by a

¹⁰⁹ It does appear that there is currently some new movement on the policy development front by the OCHRO. While there is no indication that the employment equity policy is yet publicly available, the OCHRO appears to have been working on a People Management Policy Review Project, designed to more clearly define people management roles for deputy heads of departments and reduce the number of policy instruments they need to refer to in performing their people management responsibilities. Further information on the People Management Policy Review Project is available on the OCHRO portion of the Treasury Board Secretariat's website at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/pmprp-faq-epgp-eng.asp>.

¹¹⁰ R.S.C. 1985, c. H-6.

¹¹¹ According to the Public Service Commission's 2008 – 2009 Annual Report, the PSC has also been doing some recent work on duty to accommodate policies. See the Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at paras. 3.97 to 3.99.

guide to help departments implement employment equity. In March 2008, the Commission also published a statement to clarify the concept of merit, how it is to be applied to achieve representativeness in the federal public service, and some of the tools that deputy heads of government departments can use to integrate employment equity into the appointment process.¹¹² The PSC has also been carrying out a number of studies and conducting analyses in an attempt to better understand obstacles faced by visible minorities in the workplace. In 2007, for example, Ms. Barrados provided the committee with the Commission's report on drop off which analyzed key patterns of drop off for designated groups between 2000 and 2005.¹¹³ As noted elsewhere in the report, the PSC has been conducting additional research into the drop-off phenomenon, and published its most recent findings on this matter in October 2009.¹¹⁴

Two other initiatives were also launched during the 2007 – 2008 period to respond to broad employment equity issues in the federal public service. Jennifer Lynch, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, informed the committee that the Human Rights Commission has recently initiated a new audit process, noting the number of employers subject to the *Canadian Human Rights Act* has gone up almost 50% since 1997, although the Commission now has fewer resources. The Commission is currently reviewing its resource structure to ensure the body's maximum effectiveness. The committee also heard about the creation of a visible minority champions committee under the leadership of Morris Rosenberg, the Deputy Minister of Health. As this committee has been in existence for approximately three years now, the committee would be anxious to hear more in the future about this body, the initiatives it has undertaken to date and those that it plans to undertake.

In addition to the specific initiatives highlighted above, the federal government also made progress during 2007 – 2008 with respect to a number of other projects that have

¹¹² This statement is available on the Public Service Commission's website at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/rprs/mar-lmar-eng.htm>.

¹¹³ Public Service Commission, *Drop-Off Rates for Employment Equity Groups: Automated Screening Reports and Appointments 2000 – 2005*, December 2006, available at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/eead-eeed/rprt/drp-deln/drp-deln-eng.pdf>.

¹¹⁴ Public Service Commission, *Drop-off of employment equity groups in recruitment*, October 2009, *supra* note 89.

ramifications for more specific aspects of employment equity in the federal public service. Confirming observations made by the committee in its February 2007 report, government officials emphasized that the CPSA had been working to ensure equal access to executive level positions by supporting a wide variety of executive oriented recruitment programs. In particular, Karen Ellis of the CPSA told the committee that the Management Trainee Program, the Accelerated Economist Training Program, and the Accelerated Executive Development Program currently have visible minorities represented at above their workforce availability. The PSC also advised us of plans to create a pool of 27 visible minority EX candidates and place them with government departments.

The committee was also provided with information about the Foreign Credentials Referral Office created in May 2007 by Citizenship and Immigration Canada. Although not providing any direct credentials assistance to new Canadians, it does provide information to direct individuals to appropriate regulatory bodies.

In terms of issues of employment equity in the Department of Justice, departmental officials indicated that steps were being taken in 2007 and 2008 to address the fact that the department was not meeting Embracing Change targets for three of the four employment equity groups at the EX level. These measures included a new program called Justice Leaders of Tomorrow Program (JLTP), which was launched in 2006 to admit 20 junior lawyers (with a designated group representation rate of 50% in 2007) to a management and leadership development program, in order to make them ready for the executive cadre when opportunities for promotion arise. Officials also referenced the Privy Council Office's program, Career on the Move, which recruits visible minority employees for two year assignments to the Privy Council Office. Officials advised that, as of December 2007, they had four employees from the Department of Justice participating in this program. Finally, they referred to recommendations they received from the Department of Justice's Advisory Committee on Visible Minorities to create a

mentoring program for visible minority employees. Officials indicated that this program would commence before 31 March 2008.¹¹⁵

D. Government Initiatives Undertaken in 2008 – 2009

In 2009, some of the government initiatives described by officials appearing before the committee in 2007 – 2008 were followed through to completion, while others were not. Significant new policies that do not appear to have been followed through to completion include, as described above, the revision of the Treasury Board's 1999 employment equity policy. This policy is still not publicly available, perhaps because the CPSA was replaced by the OCHRO in March 2009. Similarly, it is unclear whether or not the Public Service Renewal and Diversity Branch, that was supposed to be created within the CPSA, has been or will be created within the OCHRO.

Initiatives that have been followed through to completion include the Public Service Commission's creation of a first pool of visible minority EX candidates, 27 of which were placed with various government departments. A second pool of 30 candidates was created, as promised, and these candidates are beginning to be placed within departments. In addition, efforts are continuing to achieve greater representation of visible minority groups in the Management Trainee Program and the Accelerated Executive Development Program. When she appeared before the committee in April 2009, Michelle d'Auray informed the committee that the Management Trainee Program had 30.6% representation of visible minorities and the Accelerated Executive Development Program had 27.5% representation of visible minorities.¹¹⁶

Several new initiatives were described by the witnesses who appeared before the committee in 2009. For example, Michelle d'Auray advised the committee that, in the context of the Clerk of the Privy Council's commitment to public service renewal, deputy heads were tasked in 2008 – 2009 to recruit post-secondary graduates from visible minorities in excess of workforce availability. Through this directive, 550 of the 4,200

¹¹⁵ Testimony of Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office, Department of Justice Canada, *supra* note 28.

¹¹⁶ Testimony of Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer, OCHRO, *supra* note 61. *Ibid.*

newly hired graduates were individuals who self-identified as members of visible minority groups.

The Public Service Commission, for its part, indicated that by December of 2008, it had extended National Area of Selection to almost all externally advertised jobs,¹¹⁷ including clerical and secretarial jobs, and jobs in the Federal Student Work Experience Program, meaning that people from all regions of Canada are able to apply for most federal public service jobs that are open to the public, regardless of where they live. These efforts appear to be improving access to federal government jobs for individuals living in different parts of Canada. The PSC 2008 – 2009 Annual report indicates, for example, that “in 2007-2008, 91 996 (38%) of 242 096 applications for jobs in the NCR [National Capital Region] were from other regions. In 2008-2009, this rose to 88 050 (41%) of 214 756 applications.”¹¹⁸

Another new initiative that is of interest to the committee is the Objective Eye Initiative, an interdepartmental initiative led by Citizenship and Immigration Canada. This initiative is designed “to foster bias-free appointment processes in the federal public service by providing an inventory of trained EE-group public servants who have volunteered to acquire training and to serve on selection boards.”¹¹⁹ According to the PSC’s 2008 – 2009 Annual Report, “the PSC and CIC [Citizenship and Immigration Canada] are discussing whether the PSC should assume leadership for the Objective Eye as part of its efforts to facilitate diversity on selection boards and to provide a better service to departments and agencies.”¹²⁰ Such efforts may be very useful in reducing the drop-off rate for visible minorities identified by the PSC in its October 2009 study of that issue.

Perhaps the most striking number of new initiatives, however, were announced by the Department of Justice. During his appearance before the committee in June 2009, and in supplementary material provided to the committee before and after that date, John Sims,

¹¹⁷ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission of Canada, *supra* note 61.

¹¹⁸ Public Service Commission of Canada, *2008 – 2009 Annual Report*, 2009, *supra* note 2 at para. 3.43.

¹¹⁹ *Ibid.* at para. 3.101.

¹²⁰ *Ibid.*

Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada announced that, following the appearance of Department of Justice officials before the committee in 2007 the Department of Justice has been making a concerted effort to improve representation of all four employment equity groups, but particularly visible minorities. Efforts that the department has made in 2008 – 2009 include:

- increasing representation for visible minorities, persons with disabilities and Aboriginal persons at the Department of Justice in excess of 2006 workforce availability numbers;¹²¹
- enhancing representation for visible minorities, particularly at the LA-2B senior lawyer level;
- hiring one individual from a visible minority group at the EX level; ensuring that 25% of new hires for the year were from three of the four employment equity groups (Aboriginal persons, persons with disabilities, and visible minorities);
- creating a National Diversity Awareness Training Initiative, a two-day diversity training workshop, for which attendance will be mandatory for managers, and which will be made available to other employees as well, to be offered in locations across the country during the next three years;
- launching a self-identification campaign across the department; and
- taking steps to increase participation of Aboriginal persons, persons with disabilities and visible minorities in their National Mentoring Program, Talent Management Program and Justice Leaders of Tomorrow Program, designed to be feeder programs for senior level positions within the department.¹²²

¹²¹ Visible minority representation at the Department of Justice increased from 11.6% (547 employees) to 13.9% (683 employees) between 1 April 2008 and 31 March 2009. Representation for persons with disabilities increased from 5.1% (238 employees) to 6.0% (297 employees), and representation for Aboriginal persons increased from 3.3% (156 employees) to 3.7% (184 employees) during the same period.

¹²² Letter from John H. Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada to Senator Raynell Andreychuk, Chair of the Standing Senate Committee of Human Rights, 2 June 2009; John Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada, testimony before the committee on 8 June 2008; and Letter from John H. Sims, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada to Senator Raynell Andreychuk, Chair of the Standing Senate Committee of Human Rights, *supra* note 88.

The committee is encouraged to see the numerous positive steps taken by the Department of Justice to increase employment equity and the diversity of representation in its work force at both senior and junior levels in 2008 – 2009. While some of the initiatives undertaken by this department are undoubtedly particular to it, the committee would like to see similar initiatives undertaken by other federal departments and agencies, and indeed by the federal service as a whole.

CHAPTER 3: THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS

“The federal public service and Canada has been fighting for 20 years to get bad numbers on the table. We are in serious trouble.”¹²³

As the largest employer in the country, the federal public service should be representative of the public it serves, and should be providing leadership for businesses in other sectors rather than struggling to be representative enough for an increasingly diverse population. The committee's first report on employment equity was entitled *Not There Yet*. As noted by Jennifer Lynch, “indeed, we are not even near there yet.”¹²⁴ Maria Barrados conceded that: “While we continue to believe that the gap can be closed, we are concerned with how long it will take us to get there.”¹²⁵ The committee notes that other federally regulated sectors, such as the banking industry, are there. Why not the federal public service?

The following chapter expands on several of the committee's 2007 recommendations, which have not yet been adopted (recommendations 1, 10, 11, and 12), in an attempt to provide some direction to the agencies working to attain employment equity in the federal public service. It also introduces several new recommendations to address new issue and concerns that have arisen since the committee last reported on employment equity matters.

A. Enhancing Concrete Movement on Employment Equity Goals

Now that the Embracing Change policy has come to a close, the committee urges the federal government to re-evaluate the targets established in that initiative – targets that ultimately proved far from attainable. The committee believes that it would be more effective to approach employment equity goals from a more practical angle – unattainable targets help no one, particularly when they are premised on 2001 census estimates of

¹²³ Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, testimony before the committee, 10 December 2007.

¹²⁴ Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, testimony before the committee, 4 February 2008.

¹²⁵ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission, testimony before the committee, 23 April 2007.

workforce availability that are no longer of any relevance. Instead, the committee emphasizes that the OCHRO, as the successor agency to the CPSA, must focus on concrete initiatives such as the publication and effective implementation of the renewed employment equity policy promised for April 2008, which still has not been published. The policy will hopefully contain renewed commitment and strategies to obtain employment equity goals – the committee is eager to see this policy in order to assess its potential. In addition, the committee wishes to urge government departments and agencies to move on the publication and implementation of staffing strategies that support the inclusion of employment equity considerations in the merit criteria for jobs and the targeting of hiring processes to one or more employment equity groups in order to achieve a representative public service. The 12 departments cited in December 2007 are not enough – the committee hopes that by the end of 2010, all federal organizations will have submitted strategies that include plans to address gaps in employment equity representation, through merit criteria or other means.

The committee also sees other concrete ways in which employment equity goals can be pursued. The eternal problem of short term and casual hires is one that must still be addressed. The federal public service needs to find ways in which to avoid immediate-needs hires that directly and indirectly circumvent employment equity goals. Another area in need of attention is the need for language training, as emphasized by Gary Corbett of the Professional Institute of the Public Service of Canada and Ed Cashman of the PSAC. The committee fully understands the need for a bilingual public service, but wishes to highlight the possibilities that exist for on the job language training specifically targeted to assist the career advancement goals of individuals that enter the public service with only one language. An increased focus on language training, rather than requiring applicants to be bilingual from the time that they are hired, might also assist the government in developing a public service that is more regionally representative than is currently the case.

In terms of foreign credentials, the committee is fully aware that the federal government has no powers to affect the work of professional regulatory bodies; however,

Gary Corbett had suggested that the federal government can nevertheless provide funding to assist foreign professionals to earn their accreditation in Canada. The committee acknowledges that federal initiatives to improve foreign credential recognition for new immigrants have been commenced, as the November 2009 report on foreign credential recognition by the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration¹²⁶ indicates, however, more could be done. The federal government could, for example, introduce internship programs or financial assistance for professional studies or accreditation exams. The committee also notes that the federal government can also move towards its employment equity goals by re-evaluating its general approach that places a particularly high value on Canadian experience. In some areas such experience is less relevant and managers should be asking themselves when such criteria is critical and when it is not.

Finally, the committee wishes to place emphasis on the need for funding in order to allow government agencies and departments to fulfill their objectives. The Embracing Change funds no longer exist, and although some of this funding was used to establish initiatives that remain in operation today, the committee urges the federal government to invest in employment equity today so that the federal public service can put its best face forward into the future.

RECOMMENDATION 1

The committee recommends that the federal government focus on concrete initiatives in order to achieve its employment equity goals. Such initiatives should include:

- **Swift publication and effective implementation of the Office of the Chief Human Resources Officer's updated employment equity policy;**
- **Providing strong incentives for government agencies and departments to develop and submit staffing strategies that include plans to address gaps in employment equity representation by the end of 2010;**

¹²⁶ House of Commons, Standing Committee on Citizenship and Immigration, *Recognizing Success: A Report on Foreign Credential Recognition*, 2nd Session, 40th Parliament, November 2009, supra note 27.

- Instituting processes which avoid immediate-needs hires that directly and indirectly circumvent employment equity goals;
- Providing on-the-job language training specifically targeted to assist the career advancement goals of individuals that enter the public service with only one official language;
- Providing funding to assist public service employees to earn their accreditation in Canada;
- Encouraging managers to balance the high value that they place on Canadian experience with employment equity priorities; and
- Renewing core funding, in order to allow all government agencies and departments to fulfill their employment equity objectives.

B. The Need for Accurate Information

Another change that would likely assist individual federal government departments and agencies in achieving employment equity goals would be the use of the most accurate and up-to-date workforce availability numbers possible. Use of such numbers would also assist agencies such as the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the OCHRO in monitoring departmental success or failure in meeting such goals. As mentioned previously in this report, despite the fact that we are now in 2009, the most recent Annual Reports of the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the CPSA (now replaced by the OCHRO) continued to use workforce availability numbers from the 2001 census, rather than from the 2006 census, to evaluate whether or not the federal public service as a whole, as well as individual government departments, were meeting their employment equity hiring and recruitment targets.

While the committee understands that it can take some time to evaluate, compile and analyse data obtained from a national census, a delay of three years is too long. The committee therefore recommends that Statistics Canada work cooperatively with the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the OCHRO to ensure that workforce availability numbers from the most recent national census are made available to both the public and to individual federal departments and agencies. Such numbers will allow individual government departments to assess their own

performance in meeting employment equity targets, allow the monitoring agencies to perform independent assessments in this regard, and allow for departments and agencies to set more accurate and realistic goals for their future performance in this area. The workforce availability numbers used should reflect the workforce availability of Canadian citizens, since they are given preference, in terms of hiring, in the federal public service.

RECOMMENDATION 2

The committee recommends that Statistics Canada work cooperatively with the Public Service Commission, the Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer to ensure that workforce availability numbers from the most recent national census, reflecting the workforce availability of Canadian citizens, are made available to both the public and to individual federal departments and agencies as soon as they are published.

RECOMMENDATION 3

The committee recommends that individual departments and agencies in the core public administration of the federal public service, as well as monitoring agencies such as the Public Service Commission, Canadian Human Rights Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer, make use of the most recent census data as soon as it is published, for the purpose of assessing departmental and agency performance in meeting employment equity targets and setting accurate and realistic goals for the future.

As well, the new methodology used by the Public Service Commission in 2009 to develop recruitment rates for the federal public service warrants further investigation. As stated previously in this report, the committee is of the view that the new method used by the Public Service Commission to collect recruitment rate data is a useful additional source of information, and we are encouraged to see that the data provided by this new method of analysis seems to indicate that the recruitment rates of Aboriginal persons, persons with disabilities, and particularly, visible minorities to the positions in the federal

public service is higher than it was thought to be in the past. However, the Public Service Commission should clarify that all individuals who apply for jobs using the automated system on the Jobs Canada website are directed to the self-declaration form and encouraged to complete it. Such clarification would help to address the concerns expressed by the NCVM outlined in an earlier section of this report. The PSC should also explain whether or not the self-declaration form one fills out on the Jobs Canada website has always been identical, in terms of content, to the self-identification survey employees fill out once they have been hired. In addition, because only 74% of positions offered by the federal public service are publicly advertised, according to the PSC's 2008 – 2009 Annual Report, federal government departments and agencies should find better ways to provide, and the PSC should find better ways to collect, statistics on recruitment rates for employment equity groups for the 26% of jobs that are not publicly advertised. This latter information would hopefully demonstrate whether members of employment equity groups are hired for non-advertised positions at a much lower rate than for advertised positions, as the PSAC has suggested. It would also be helpful if the PSC could include not only data on recruitment rates, but also on executive advancement rates, and on trends in recruitment and executive advancement over time in its Annual Reports. Such information would make it much easier for key agencies, stakeholders and parliamentarians that monitor the federal government's performance in employment equity matters to assess whether or not progress is truly being made.

RECOMMENDATION 4

The committee recommends that, in its 2009 – 2010 Annual Report, the Public Service Commission publish the results of its consultations on developing a common method for calculating representation and recruitment rates in the federal public service.

RECOMMENDATION 5

The committee recommends that, in its future Annual Reports, the Public Service Commission:

- **Release recruitment rates for all four employment equity groups, as it has recently done in its 2008 – 2009 Annual Report;**
- **Provide statistics on recruitment rates for employment equity groups for the percentage of jobs that are not publicly advertised;**
- **Publish statistics on executive advancement rates; and**
- **Make information available regarding trends in recruitment, for both advertised and non-advertised positions.**

Further, as was outlined elsewhere in this report, there is a wide disparity between recruitment rates for visible minorities obtained through self-identification surveys completed by federal government employees after they are hired and recruitment rates for visible minorities obtained through self-declaration forms completed by individuals at the time they apply for a job, with the latter figures being much higher than the former. The committee views this discrepancy as an indication that members of visible minority groups may be more comfortable self-identifying as a member of a visible minority group at the time they apply for a job than they do after they are hired. The committee was advised by witnesses that a decision not to self-identify after one has been hired may be attributable to a variety of causes, but that no systemic government-wide study has yet been undertaken with respect to why federal government employees choose not to self-identify as a members of an employment equity group once hired. The committee believes that such a study should be conducted. Results of such a study would not only increase both the government's and the public's understanding of the root causes of decisions not to self-identify, but might also assist federal government departments and agencies in developing strategies to eliminate barriers to and encourage self-identification and in developing concrete and realistic employment equity targets. It would also be helpful if the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer could publish statistics on retention rates, and retention rate trends, for each of the four employment equity groups in their respective annual reports. Such information would assist both federal government departments and agencies, and well as monitoring agencies, stakeholders and parliamentarians, in determining whether members of designated groups remain in the public service for long periods of once hired, or

alternatively, whether the federal public service has a retention problem with respect to one of more of the designated groups.

RECOMMENDATION 6

The committee recommends that, in 2010, the federal government undertake a systemic, government-wide study as to the reasons why federal government employees choose not to self-identify as members of employment equity groups once they have been hired to positions in the federal public service, and that it make the results of this study publicly available as soon as possible following the conclusion of the study.

RECOMMENDATION 7

The committee recommends that in its future Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer publish statistics on retention rates and retention rate trends for all four designated employment equity groups.

Finally, the committee wishes to highlight two additional issues regarding data and statistics that have been of concern to committee members during the course of its hearings. The first issue is the fact that although individuals may be members of more than one designated group, and in fact, in the case Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities who are also women, will always be members of at least two designated employment equity groups, little data is available to indicate whether or not recruitment rates, representation rates, retention rates, or executive advancement rates are different for men and women within these three designated groups. The committee believes that it would be useful if key monitoring agencies, such as the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer would, when providing statistics regarding employment equity matters in their Annual Reports, break down the data regarding Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities by gender. Such a breakdown would hopefully reveal whether the recruitment, representation, retention and executive advancement pose different problems for

members of these three designated groups, depending upon whether or not the members of these groups are male or female.

RECOMMENDATION 8

The committee recommends that, in their Annual Reports, the Public Service Commission and the Office of the Chief Human Resources Officer break down data for Aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities by gender when providing statistics regarding employment equity matters in their Annual Reports.

The second issue has to do with the drop-off rate for individuals from visible minority groups who apply for positions in the federal public service. As stated previously in this report, the Public Service Commission's October 2009 report demonstrates the problem of visible minority drop-off continues to persist. Further investigation is required to determine the causes of visible minority drop-off, and to take appropriate remedial action, if required, to ensure that barriers to employment of members of visible minority groups are removed. Once a thorough examination of the possible causes of visible minority drop-off has been completed, a strategy can hopefully be designed to address this problem. The committee therefore recommends that the Public Service Commission continue to investigate the phenomenon of visible minority drop-off, and table a report in Parliament in 2010 – 2011, outlining its finding with respect to the causes of this drop-off and a strategy designed to address and eliminate it.

RECOMMENDATION 9

The committee recommends that in 2010-2011, the Public Service Commission undertake further study of appointment rates of employment equity groups, in order to identify reasons why visible minorities are “dropped-off” or eliminated from competitions for jobs in the federal public service at a rate that is higher than that of other designated groups, and that the Public Service Commission table a report in Parliament, outlining both the results of its study and a proposed strategy designed to address and eliminate the causes of visible minority “drop-off”.

C. Enforcement and Accountability

Despite its support for the CPSA's renewal of the federal government's employment equity policy, the committee wishes to re-iterate comments made in its 2007 report highlighting that what is more important for the promotion of employment equity goals is not further laws and policies, but more effective and accountable implementation of the laws and policies that already exist. This is particularly important now that deputy ministers have been given even greater responsibility for human resources management in their respective departments and agencies. As noted by Fo Niemi of the Center for Research-Action on Race Relations when he appeared before this committee, the tools that we need exist – what is most important is executive and managerial accountability. Igbo Natufe of the NCVN bolstered this perspective, emphasizing the current overriding need for enforcement and accountability for credibility in the modern federal public service. As noted by this committee in February 2007 when it called for the deputy head bonuses to be tied to their employment equity performance assessments, employment equity is unlikely to advance concretely until measures are in place that can be used to ensure compliance. Igbo Natufe, Fo Niemi, Karl Flecker and Ed Cashman all emphasized that carrots are not enough: sticks are also needed. In other words, there need to be consequences for managers who consistently fail to live up to their employment equity obligations. This may require that bonuses are tied to employment equity performance assessments and it could also mean publishing names or statistics with respect to failure to meet employment equity objectives.

RECOMMENDATION 10

The committee recommends that the federal government develop concrete means of seeking accountability from managers in the federal public service for their responsibilities in enforcing the standards outlined in the *Employment Equity Act*. Mechanisms to make managers more accountable could include:

- **Tying deputy head bonuses to employment equity performance assessments, especially in those departments and agencies where special remedial measures have been put in place due to past difficulties in meeting employment equity targets;**

- **Enhanced and specific human rights training for deputy heads; and**
- **Publishing the names of departments and agencies or statistics with respect to failure to meet employment equity objectives.**

D. Organizational Culture and Strong Leadership

Stemming from these recommendations and the committee's February 2007 report is the underlying and all-important issue of organizational culture. The committee clearly recognizes that the most significant means of ensuring that employment equity goals are met is through organizational culture and strong leadership. Maria Barrados placed special emphasis on this issue, noting from experience that where concerted effort is made, improvement can generally be found. No progress is generally due to bad habits: "[w]here there is special effort and leadership, we get the numbers; where there is not, we do not."¹²⁷ Jennifer Lynch echoed this perspective, stating that:

far too often we have to lead employers reluctantly along the path of employment equity. Rather than seeing employment equity as integral to values and strategic outcome, too often departments see it as another burdensome requirement that has to be met.

Employment equity should not be seen as something within the job description of an employment equity manager to be monitored as a statistic. Rather, achieving employment equity should be articulated in the organization's vision, values and objectives.¹²⁸

The committee emphasizes that leadership appears to be the component of the equation that ensures the other pieces fall into place.

With effective leadership comes a welcoming organizational culture, which allows departments and agencies to go beyond a static focus on numbers and legalities to bring more weight to bear on the importance of fostering "belonging, reciprocity and engagement."¹²⁹ Building a welcoming organizational culture means ensuring that

¹²⁷ Testimony of Maria Barrados, President, Public Service Commission, *supra* note 20.

¹²⁸ Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, *supra* note 124.

¹²⁹ Fo Niemi, Director General, Center for Research-Action on Race Relations, brief submitted to the committee 3 December 2007.

employment equity language is built into daily practice in the federal public service. As noted by Jennifer Lynch:

Organizations need to integrate culture, diversity and the creativity it brings throughout the entire organization, not just at the front line and not just at the deputy minister level, but at all line levels. When this alignment and integration is achieved, then the organization has the highest likelihood of success with its corporate objectives. When it is not achieved, the front line senses this. It senses misalignment, becomes disenchanted and demoralized and goes back to its old ways or quits, and we have a problem with retention.¹³⁰

In order to do this, the committee urges the federal public service to enhance programs that already exist that involve speaking directly to managers and teaching them about employment equity. These managers can then bring what they learn to the staff in their departments. Karen Ellis noted the effectiveness of such techniques:

When you spend the time, people come away changed and able to grab hold of it, try to apply what they learned back in the workplace. That is how change comes about. Change does not come about by endless emails. You do it by talking about and sharing what has worked for you. For me, it is about teaching the importance of the planning and starting to change culture.¹³¹

The committee emphasizes that this push for employment equity needs to permeate the federal public service, starting at the highest levels in order to inspire leadership.

Jennifer Lynch also pointed to the riddle that currently faces the public service – many private sector industries have recognized and internalized the true importance of a representative workforce. Why, then, has the federal public service been unable to come to the same realization. Lynch commented that:

Some private sector employers see employment equity not as an imposition but rather as good business. They realize that having a work force that represents the diversity of their customers helps them to better serve the clientele and maximize profits.¹³²

¹³⁰ Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, *supra* note 124.

¹³¹ Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal, Canada Public Service Agency, testimony before the committee, 10 December 2007.

¹³² Testimony of Jennifer Lynch, Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission, *supra* note 124.

Re-iterating and expanding upon one of its earlier recommendations, the committee warmed to the idea proposed by Karl Flecker regarding the need for an “honest, yet saucy”¹³³ communications strategy. Mr. Flecker emphasized the need for the federal government to reach out to under-represented communities by being honest about the existence of systemic barriers within the federal public service. He said that a good communications strategy would seek to admit to the government’s failures without camouflaging them in bureaucratic equity language. This admission should be accompanied by a strong message selling the importance of working in the federal public service and the government’s renewed commitment to openness.

Finally, in order to foster an appropriate organizational culture, the committee calls on the government to ensure its ability to protect individuals from discrimination and harassment in a concrete way by making the human rights protection system more effective and accessible. Fo Niemi and Jennifer Lynch spoke to the committee of the need for adequate resources for the Canadian Human Rights Commission, Mr. Niemi focussing on the need for complaints involving systemic barriers and discrimination not to be overshadowed by attempts to resolve such disputes at the individual level. He also pointed out the need for unions to re-examine their receptiveness and ability to deal with such complaints and called on the committee to encourage unions to take on a more proactive role with respect to employment equity. The committee appreciated Karl Flecker’s response to these concerns, highlighting the importance of training union stewards to deal with and be receptive to such issues. The committee urges unions to heed these concerns and suggestions.

RECOMMENDATION 11

The committee urges the federal government to place special emphasis on the need for leadership and a strong organization culture when seeking to achieve its employment equity goals. This should be done for all four employment equity groups collectively, as well as for each employment equity group individually.

The push for employment equity must begin at the highest levels – including the

¹³³ Testimony of Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, supra note 123.

Prime Minister's Office – and should encourage a policy of speaking directly to managers to teach them the importance of employment equity to the future of the federal public service.

RECOMMENDATION 12

The committee recommends that the federal government implement a communication strategy to promote its employment equity goals. This strategy should seek to honestly admit the challenges the government has faced in achieving these goals, and the steps it intends to take to create a public service that fully reflects the composition of Canadian society. The strategy should also send a strong message selling the importance of working in the federal public service and the government's renewed commitment to openness in the meeting of its employment equity objectives.

RECOMMENDATION 13

The committee recommends that the government seek to make Canada's human rights protection system under the *Canadian Human Rights Act* more effective and accessible, in order to ensure its ability to protect individuals from discrimination in a concrete way.

E. Concluding Comments

The committee notes that 40 years ago, only 2% of Canada's population could be classified as a visible minority living in Canada, but by the 2001 census, this number had increased to approximately one eighth of the Canadian population. By 2017 projections place the number of visible minorities in Canada at one fifth of the population. Canada's foreign born population is increasing at greater speed than Canadian born – immigration accounts for approximately two thirds of population growth in Canada.¹³⁴ The Privy Council Office's Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of

¹³⁴ Igbo Natufe, President, National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service, testimony before the committee, 3 December 2007; Ed Cashman, Regional Executive Vice-President, Public Service Alliance of Canada, testimony before the committee, 4 February 2008; testimony of Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, *supra* note 123, testimony before the committee, 10 December 2007; Gary Corbett, Vice-President, Professional Institute of the Public Service of Canada, testimony before the committee, 3 February 2008.

Canada (2008) also noted that Canada has a pronounced aging workforce – 66% of the workforce is aged 40 and over. These facts led Karl Flecker to emphasize that

This country, and the federal public service, is in a serious competition for talent. Seventy per cent of the job openings between now and 2017 will be as a result of retirement. The crowd that is coming up must feel that they are interested, welcome and capable to do the job.¹³⁵

The critical mass needed for change is “very much around us.”¹³⁶ It is clear to the committee that the power for change is here. The federal government just needs to learn how to harness that power, turning its employment equity goals into realities.

¹³⁵ Testimony of Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department, Canadian Labour Congress, *supra* note 123.

¹³⁶ *Ibid.*

APPENDIX A: WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD

WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD DURING THE 1ST SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Monday, April 23, 2007

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President

Linda Gobeil, Vice-President, Policy Branch

Paula Green, Director General, Equity and Diversity

WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD DURING THE 2ND SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Monday, December 3, 2007

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President

Joanne Lalonde, Acting Director General, National Client Services Directorate

Paula Green, Director General, Equity and Diversity

Center for Research-Action on Race Relations:

Fo Niemi, Director General

National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service:

Igho Natufe, President.

Adelaida Bustamante, Chief Administrative Officer

Monday, December 10, 2007

Canada Public Service Agency:

Karen Ellis, Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal

Angela Henry, Acting Director, Diversity Policy, Public Service Renewal and
Diversity Branch.

Department of Justice Canada:

Camille Therriault-Power, Director General, Director General's Office

Zina Glinski, Senior Policy Advisor, Employment Equity, Human Resources Planning, Employment Equity and HR Systems

Pamela Woods, Manager, Staffing, Official Languages and Awards, Staffing, Official Languages and Recognition Section

Canadian Labour Congress:

Karl Flecker, National Director of Anti-Racism and Human Rights Department

Monday, February 4, 2008

Canadian Human Rights Commission:

Jennifer Lynch, Chief Commissioner

Hélène Goulet, Secretary General

Philippe Dufresne, Director and Senior Counsel, Litigation Services Division

Natalie Dagenais, Director, Investigations Division;

Alex Dei, Director, Employment Equity Compliance Division.

Public Service Alliance of Canada

Lisa Addario, Employment Equity Officer

Ed Cashman, Regional Executive Vice-President

Professional Institute of the Public Service of Canada

Gary Corbett, Vice-President

Al Ravjiani, Ontario Regional Director and Chair of the Human Rights in the Workplace Committee

Allison Pilon, Research Officer

As individuals:

Mark Persaud

James C. Morton

Monday, March 10, 2008

Statistics Canada:

Christel Le Petit, Chief, Analysis and Special Projects, Labour Statistics Division

Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division

Tracey Leesti, Assistant Director, Labour Statistics Division.

As an individual:

Ravi Jain, Immigration Lawyer

British Columbia College of Teachers:

Marie Crowther, Registrar.

Ontario College of Teachers:

Lise Roy-Kolbusz, Deputy Registrar

Frank McIntyre, Manager of Human Resources

**WITNESSES FROM WHOM THE COMMITTEE HEARD DURING
THE 2ND SESSION OF THE 40TH PARLIAMENT**

Monday, March 23, 2009

Statistics Canada:

Geoff Bowlby, Director, Labour Statistics Division

Jane Badets, Director, Social and Aboriginal Statistics Division

Tina Chui, Chief, Immigration and Ethno-cultural Analysis, Social and Aboriginal
Statistics Division

Public Service Commission of Canada:

Maria Barrados, President;

Donald Lemaire, Senior Vice-President, Policy Branch

Paula Green, Director General, Equity and Diversity.

Monday, April 20, 2009

National Council of Visible Minorities in the Federal Public Service (NCVM):

Igho Natufe, President;

Catherine Kizito, Chief Administrative Officer

Marcel Kabundi, Chair of the NCVM Committee at the Correctional Service of
Canada

Waheed Khan, Member of the Visible Minority Advisory Committee at Environment
Canada

Monday, April 27, 2009

Treasury Board of Canada — Office of the Chief Human Resources Officer:

Michelle d'Auray, former Chief Human Resources Officer

Marc O'Sullivan, A/Senior Vice-President, Workforce and Workplace Renewal

Monday, June 8, 2009

Department of Justice Canada:

John Sims, Deputy Minister and Deputy Attorney General of Canada

Donna Miller, Associate Deputy Minister

Joan Pratt, Acting Director General, Human Resources and Professional Development Directorate.

Public Service Alliance of Canada:

Patty Ducharme, National Vice-President

Allison Pilon, Human Rights/Employment Equity Officer.

APPENDIX B: VOLUNTARY SELF-IDENTIFICATION FORM USED BY DEPARTMENTS AND AGENCIES IN THE CORE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Employee self-identification form

(Confidential when completed)

- This form is designed to collect information on the composition of the Public Service workforce to comply with legislation on employment equity and to facilitate the planning and implementation of employment equity activities. Your response is **voluntary** and you may identify in more than one designated group.
- The information you provide will be used in compiling statistics on employment equity in the federal Public Service. With your consent (see Box E), it may also be used by the employment equity co-ordinator of your department for human resource management purposes. This includes referral for training and developmental assignments and, in the case of persons with disabilities, facilitating appropriate accommodation in the workplace.
- Employment equity information will be retained in the Employment Equity Data Bank (EEDB) of the Treasury Board Secretariat and its confidentiality is protected under the *Privacy Act*. You have the right to review and correct information about yourself and can be assured that it will not be used for unauthorised purposes.

Step 1: Complete boxes A to E. In boxes B, C and D, refer to the definitions provided.

Step 2: Sign and date the form and return it to your department's EE coordinator.

Thank you for your cooperation

TBS/PPB 300-02432

TBS/SCT 330-78 (Rev. 1999-02)

A.

Family Name

Given Name and Initial

Department or Agency/Branch

Telephone # (office)

Personal Record Identifier (PRI)

☐ Female

☐ Male

B. A person with a disability... (i)

...has a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment and

1. consider himself / herself to be disadvantaged in employment by reason of that impairment, or,
2. believes that an employer or potential employer is likely to consider him/her to be disadvantaged in employment by reason of that impairment,

and includes persons whose functional limitations owing to their impairment have been accommodated in their current job or workplace.

Are you a person with a disability?

☐ No

☐ Yes, check all that apply

11 ☐ **Co-ordination or dexterity** (*difficulty using hands or arms, for example, grasping or handling a stapler or using a keyboard*)

12 ☐ **Mobility** (*difficulty moving around, for example, from one office to another or up and down stairs*)

16 ☐ **Blind or visual impairment** (*unable to see or difficulty seeing*)

19 ☐ **Deaf or hard of hearing** (*unable to hear or difficulty hearing*)

13 ☐ **Speech impairment** (*unable to speak or difficulty speaking and being understood*)

23 ☐ **Other disability** (*including learning disabilities, developmental disabilities and all other types of disabilities*)

(Please specify) _____

C. An Aboriginal person...

...is a North American Indian or a member of a First Nation or who is Métis, or Inuit. North American Indians or members of a First Nation include status, treaty or registered Indians, as well as non-status and non-registered Indians.

Are you an Aboriginal person

☐ No

☐ Yes, check the appropriate circle

03 ☐ North American Indian/First Nation

02 ☐ Métis

01 ☐ Inuit

D. A person in a visible minority...

...in Canada is someone (other than an Aboriginal person as defined in C above) who is non-white in colour/race, regardless of place of birth.

Are you in a visible group

☐ No

☐ Yes, check the circle which best describes your visible minority group or origin

41 ☐ Black

45 ☐ Chinese

51 ☐ Filipino

47 ☐ Japanese

48 ☐ Korean

56 ☐ South Asian/East Indian (*including Indian from India; Bangladeshi; Pakistani; East Indian from Guyana, Trinidad, East Africa; etc.*)

58 ☐ Southeast Asian (*including Burmese; Cambodian; Laotian; Thai; Vietnamese; etc.*)

57 ☐ Non-White West Asian, North African or Arab (*including Egyptian; Libyan; Lebanese; Iranian; etc.*)

42 ☐ Non-White Latin American (*including indigenous persons from Central and South America, etc.*)

44 ☐ Person of Mixed Origin (*with one parent in one of the visible minority groups listed above*)

59 ☐ Other Visible Minority Group
(Please specify) _____

E.

99 ☐ The information in this form may be used for human resources management

Signature Date

(DD/MM/YY)

APPENDIX C: VOLUNTARY SELF-DECLARATION FORM COMPLETED BY APPLICANTS WHO APPLY FOR JOBS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE ON THE JOBS CANADA WEBSITE

Employment Equity (EE) – Online Application Form

General Information

Information in this section is collected under the authority of the Employment Equity Act, Section 9, and its confidentiality is protected under the Privacy Act. Your response to these questions is **completely voluntary**.

Entry Fields

Use of this Information - All self-identification information will be used for statistical purposes. It may also, with your consent, be used for purposes of Employment Equity recruitment, training, and other developmental opportunities.

Note: If you indicate that you do not wish this information to be used for EE recruitment, you cannot be considered for job opportunities limited to members of a specific designated group, even if you are a member of that group

Aboriginal Persons - An Aboriginal person is a North American Indian or a member of a First Nation, Métis or Inuit. North American Indians or members of a First Nation include status, treaty or registered Indians, as well as non-status and non-registered Indians.

Persons in a visible minority group - A person in a visible minority group in Canada is someone (other than an Aboriginal person as defined above) who is non-white in colour/race, regardless of place of birth and is from one of the following groups: Black; non-white Latin American (including indigenous persons from Central and South America, etc.); Chinese; Japanese; Korean; Filipino; South Asian/East Indian (including Indian from India; Bangladeshi; Pakistani; East Indian from Guyana, Trinidad, East Africa, etc.); non-white West Asian, North African or Arab (including Egyptian, Libyan, Lebanese, etc.); Southeast Asian (including Burmese, Cambodian, Laotian, Thai, Vietnamese, etc.); persons of mixed origin (with one parent in one of the visible minority groups listed above); other visible minority groups.

Persons with a disability - A person with a disability has a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment and:
a) considers himself/herself to be disadvantaged in employment by reason of that impairment; OR
b) believes that an employer or potential employer is likely to consider him/her to be disadvantaged in employment by reason of that impairment, and includes persons whose functional limitations owing to their impairment have been accommodated in their current job or workplace. Disabilities include: co-ordination or dexterity (difficulty using

hands or arms, for example, grasping or handling a stapler or using a keyboard), mobility (difficulty moving around, for example, from one office to another or up and down stairs), blind or visual impairment (unable to see or difficulty seeing), deaf or hard of hearing (unable to hear or difficulty in hearing), speech impairment (unable to speak or difficulty speaking and being understood), other disability (including learning disabilities, developmental disabilities and all other types of disabilities).

Buttons

Save - If you do not save information entered, it will be lost when you move to a new screen.

Back - Will return you to the previous screen. Information you have entered on this screen **will not** be saved.

Employment Equity (EE)

The Public Service of Canada is committed to selection based on merit by ensuring full participation of women, Aboriginal Persons, persons with disabilities, and members of visible minority groups. Your response to these questions is **voluntary**, and will be used for statistical purposes and in considering your application for recruitment, training, and other development opportunities.

For more detailed information, please refer to HELP text.

Please indicate how this EE information may be used:

Statistical purposes only: ☐

Statistical purposes and EE Recruitment: ☐

1. Gender:

(Options: Female; Male)

2. If you are an Aboriginal person, please specify the group to which you belong:

(Options: Inuit; Métis; North-American Indian / First Nation)

3. If you are a member of a visible minority group, please specify the group that best describes your origin (exception being an Aboriginal person as defined above):

(Options: Black; Chinese; Filipino; Japanese; Korean; Non-White Latin American; Non-White Asian, North African or Arab; Other Visible Minority Groups; Person of Mixed Origin; South Asian / East Indian; Southeast Asian)

4. If you are a person with a disability, please specify your disability or disabilities:

Blind or Visual impairment : ☐

Co-ordination or dexterity : ☐

Deaf or hard of hearing : ☐

Mobility : ☐

Speech impairment : ☐

Other Disability: ☐

[Save](#)

[Back](#)

APPENDIX D: AFFIRMATION OF ABORIGINAL AFFILIATION FORM USED BY THE PUBLIC SERVICE COMMISSION

PROTECTED B when completed

AFFIRMATION OF ABORIGINAL AFFILIATION FORM

Appointment Process Number: _____ Group: _____ Level: _____

Position Title: _____

Purpose

The Affirmation of Aboriginal Affiliation Form (AAAF) must be completed and signed prior to appointment by the Aboriginal person proposed to be appointed for any process where the area of selection has been limited to Aboriginal peoples, or limited to members of employment equity groups that included Aboriginal peoples. This information is being collected by (insert name of department/agency) for the purpose of confirming the eligibility of the person proposed for appointment and safeguarding the integrity of the appointment authorities which have been delegated by the Public Service Commission (PSC) to (insert name of department/agency).

- Providing false or misleading information on the AAAF may result in rejection of this application or corrective action such as revocation of the appointment, following an investigation by the PSC or its delegate.
- In the event of an investigation pursuant to sections 15, 66, 67 or 69 of the *Public Service Employment Act*, the person proposed for appointment will be required to provide documentation to substantiate the information provided on the AAAF.
- Completed forms will be kept on the department/agency staffing file. The PSC will gather information from departments and agencies on the use of the form and its impact on the appointment system.
- The person proposed for appointment may be asked to provide substantiating documentation in support of the information provided on the AAAF.
- A person who fails to complete and sign this AAAF cannot be appointed as a result of this appointment process.

Please complete the appropriate section below to affirm your Aboriginal affiliation.

The term "Aboriginal peoples", as defined by the *Employment Equity Act*, includes Indians, Inuit and Métis.

I declare that I am:

G A Status/Registered/Treaty Indian because of my Aboriginal affiliation with the _____ Nation and my Band/Treaty number is _____.

G A non-Status Indian because of my Aboriginal affiliation with the _____ Nation.

G Métis because

- I am enrolled as a beneficiary of the _____ land claim agreement, or
- of my Aboriginal affiliation with the _____ Nation, and I am a member of the following Métis Association: _____, or
- I am affiliated with the following Métis community: _____.

G An Inuk because I am enrolled as a beneficiary of the _____ land claim agreement.

I understand that providing false or misleading information on this form will be cause for rejection of my application, or cause for revocation of my appointment, following an investigation by the PSC or its delegate.

Candidate name (Print)

Signature

Date (YYYY-MM-DD)

Privacy Notice Statement

The personal information provided in this document is collected under the authority of the *Public Service Employment Act* and will be protected under the *Privacy Act*. The information collected will be kept on the staffing file by the hiring department or agency under the Treasury Board Secretariat standard personal information bank – registration number PSE 902, which is detailed at: www.infosource.gc.ca. Under the *Privacy Act*, you have the right to request access to your personal information held by a federal government institution, and to request corrections, should you believe the information contains errors or omissions.

Senate



CANADA

Sénat

REFLÉTER LE NOUVEAU VISAGE DU CANADA : l'équité en emploi dans la fonction publique

L'honorable Janis G. Johnson
Présidente

L'honorable Mobina S. B. Jaffer
Vice-présidente

**Comité sénatorial permanent
des droits de la personne**

Juin 2010

Disponible sur l'internet Parlementaire:
www.parl.gc.ca
(Travaux des Comités – Sénat – Rapports)
40e législature – 3ième session

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
Les constats du comité	1
Les recommandations du comité	5
CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	11
CHAPITRE 2 – LES OBSERVATIONS DU COMITÉ.....	17
A. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, d'avril 2007 à mars 2008	18
i. Chiffres sur les taux de représentation et les taux de recrutement tirés des rapports annuels de 2006 – 2007	19
ii. Conséquences de la baisse des taux de représentation et de recrutement des minorités visibles et des autres groupes désignés.....	21
iii. Sous-représentation des femmes et des minorités visibles aux postes de direction (EX)	21
iv. Recours poussé à des nominations à un poste occasionnel et à des nominations pour une durée déterminée.....	22
v. Intégration de l'équité au critère de mérite.....	22
vi. Reconnaissance des titres de compétence étrangers	23
vii. Le ministère de la Justice tire de l'arrière.....	24
B. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale en 2009.....	26
i. Données de Statistique Canada de 2006 sur la disponibilité au sein de la population active.....	26
ii. Utilisation de données périmées sur la disponibilité au sein de la population active dans les rapports annuels 2007-2008.....	27
iii. Nouvelles données de 2006 sur la disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale de la fonction publique fédérale.....	30
iv. Préoccupations concernant la représentation et le recrutement des femmes, des personnes handicapées, des minorités visibles et des Autochtones	32
v. Les nouvelles méthodes de la Commission de la fonction publique pour mesurer les taux de recrutement et ce qu'elles pourraient signifier pour les taux de recrutement des minorités visibles en particulier	34
vi. Réactions et préoccupations suscitées par la nouvelle méthode de mesure des taux de recrutement utilisée par la CFP	39
vii. Une certaine amélioration, mais une rareté persistante du nombre de membres de minorités visibles dans les postes de direction (EX)	42
viii. Déclin des postulants des minorités visibles et nécessité de confirmer l'appartenance à la communauté autochtone pour des processus ciblés	44

ix.	Création du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et responsabilité accrue des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines.....	46
C.	Initiatives gouvernementales menées en 2007-2008.....	50
D.	Initiatives gouvernementales menées en 2008-2009.....	55
CHAPITRE 3 – LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ		59
A.	Actions concrètes élargies pour atteindre les objectifs d'équité en emploi	59
B.	La nécessité d'avoir accès à des données exactes	62
C.	Mise en application et responsabilisation	68
D.	Culture organisationnelle et solide leadership	69
E.	Conclusion	73
ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ.....		75
ANNEXE B : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE DE L'EMPLOYÉ UTILISÉ PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS QUI COMPOSENT LE NOYAU DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE.....		79
ANNEXE C : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE REMPLI PAR LES PERSONNES QUI FONT UNE DEMANDE D'EMPLOI À LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE AU MOYEN DU SYSTÈME AUTOMATISÉ SUR LE SITE D'EMPLOIS CANADA.....		83
ANNEXE D : FORMULAIRE D'AFFIRMATION D'AFFILIATION UTILISÉ PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE		87

MEMBRES

L'honorable Janis G. Johnson, présidente du comité

L'honorable Mobina S. B. Jaffer, vice-présidente du comité

Les honorables sénateurs :

Raynell Andreychuk

George Baker, C.P.

Patrick Brazeau

Vim Kochhar

Grant Mitchell

Nancy Ruth

Rod A. A. Zimmer

Membres d'office du comité :

L'honorable Marjory LeBreton, C.P., (ou Gérald Comeau) et James Cowan (ou Claudette Tardif).

En outre, les honorables sénateurs Campbell, Carstairs, C.P., Dallaire, Dawson, Dyck, Fraser, Goldstein, Kinsella, Lang, Lovelace Nicholas, Martin, Munson, Oliver, Pépin, Peterson, Plett, Poy, Ringuette, Spivak et Stratton étaient membres du Comité ou ont participé à cette étude pendant la session en cours.

Personnels de recherche de la Bibliothèque du Parlement :

Julian Walker et Jennifer Bird, analystes.

Greffier du comité :

Adam Thompson

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 23 mars 2010 :

L'honorable sénateur Johnson propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des questions de discrimination dans les pratiques d'embauche et de promotion de la Fonction publique fédérale, d'étudier la mesure dans laquelle les objectifs pour atteindre l'équité en matière d'emploi pour les groupes minoritaires sont réalisés et d'examiner l'évolution du marché du travail pour les groupes des minorités visibles dans le secteur privé;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis sur la question par le Comité depuis la première session de la trente-huitième législature soient déférés au Comité;

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2010.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Gary W. O'Brien

Cet ordre de renvoi du comité est semblable à celui des sessions précédentes.

« De fait, nous ne nous en approchons même pas. »

(Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, 4 février 2008)

« Nous croyons qu'il est toujours possible de combler l'écart, mais ce qui nous préoccupe c'est plutôt le temps nécessaire pour y arriver. »

(Témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, 23 avril 2007)

RÉSUMÉ

Dans le présent rapport, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne fait le bilan de l'application, par le gouvernement fédéral, de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour vérifier si celui-ci a atteint l'objectif clé de la *Loi*, à savoir porter le taux de représentation des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles (les quatre groupes désignés) dans la fonction publique fédérale au moins au niveau de leur disponibilité dans la population active. Le dernier rapport du comité sur la question, *L'Équité en matière d'emploi dans la fonction publique – Nous n'y sommes pas encore*, remonte à février 2007.

Les constats du comité

Sur la foi des chiffres du recensement du Canada de 2006 sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active, le comité conclut que si la fonction publique fédérale semble avoir atteint l'objectif clé dans le cas des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées, ce n'est pas encore le cas pour les minorités visibles. À en juger par les chiffres qui viennent de paraître pour le noyau de la fonction publique en 2008-2009 :

- les femmes constituent 54,7 % des effectifs (comparativement à 52,3 % dans la population active au recensement de 2006);
- les personnes autochtones représentent 4,5 % des effectifs (contre 3,0 % dans la population active);
- les personnes handicapées composent 5,9 % des effectifs (contre 4 % dans la population active sur la base des résultats de l'enquête de 2006 sur la participation et les limitations d'activités);

- les minorités visibles composent 9,8 % des effectifs (contre 12,4 % dans la population active au recensement de 2006¹).

Le comité s'est cependant rendu compte au fil des audiences que ces chiffres masquent une partie de la vérité et ne présentent pas un tableau de la situation aussi exact qu'on le souhaiterait, et cela, pour deux raisons principales. Premièrement, les chiffres sur la disponibilité des groupes dans la population active fondés sur le recensement de 2006 ont enfin été publiés en 2009. Les principaux organes chargés de contrôler les résultats du gouvernement fédéral relativement aux objectifs de la *Loi* (le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission de la fonction publique et la Commission canadienne des droits de la personne) ont donc commencé à les utiliser cette année-là, mais ces données commencent déjà à se périmer. L'actualité des chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active est l'élément qui pose le plus de problèmes dans le cas en particulier des minorités visibles, car l'immigration fait de ce groupe un des segments de la société canadienne qui croît le plus rapidement.

Deuxièmement, les taux de représentation sur lesquels se fondent les principaux organes chargés de contrôler l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale proviennent de questionnaires d'auto-identification que les ministères et organismes publics fédéraux font remplir périodiquement à leurs employés. Or, si l'on en juge par les écarts notables observés entre les taux de représentation des minorités visibles et les taux de recrutement obtenus au moyen de la nouvelle méthode de calcul de la Commission de la fonction publique décrite dans le rapport annuel de 2008-2009² de la Commission, il est possible que les ministères administrent mal le processus d'auto-identification ou que certains des membres des groupes désignés omettent de s'identifier comme tels pour toutes sortes de raisons.

¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada, 2008-2009*, 31 mars 2010, chapitre 3, <http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cc/2008-2009/ccpr-fra.asp?format=print>.

² Il y avait aussi de petits écarts entre les taux de recrutement et de représentation des Autochtones et des personnes handicapées, lorsque les taux de recrutement étaient mesurés au moyen de la nouvelle méthode de calcul de la Commission de la fonction publique. Voir Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2009/rpt-fra.pdf>, par. 3.76.

Il va falloir chercher à savoir pourquoi certaines personnes omettent de s'identifier comme membre d'un groupe désigné et comment mieux calculer les taux de représentation, et ce, pour tous les groupes désignés, mais en particulier pour les minorités visibles. Comme l'ont fait remarquer divers témoins durant les audiences du comité, la nouvelle méthode de calcul des taux de recrutement ou d'embauche de la Commission de la fonction publique ne produit pas nécessairement un tableau plus juste de la représentation des minorités visibles, des Autochtones ou des personnes handicapées dans la fonction publique³ puisqu'elle ne rend compte que des personnes identifiées comme appartenant à un de ces groupes désignés qui obtiennent un premier poste dans la fonction publique fédérale, en d'autres mots, un taux de recrutement plus élevé ne garantit pas nécessairement que les personnes appartenant à un groupe désigné poursuivent de longues carrières à la fonction publique, une fois embauchées. Il faut plus d'information pour savoir si les grands écarts entre les taux de recrutement et de représentation, chez les minorités visibles en particulier, sont le signe que l'on a du mal à garder en poste les employés appartenant à ce groupe désigné. Une autre explication possible des grands écarts entre les taux de recrutement et de représentation des minorités visibles (et des écarts plus petits dans le cas des Autochtones et des personnes handicapées) pourrait être le fait que les membres des groupes désignés sont plus réticents à s'identifier une fois qu'ils ont été embauchés qu'au moment où ils présentent une demande d'emploi pour entrer à la fonction publique. Il faudrait étudier cette possibilité afin de déterminer s'il existe des problèmes de culture organisationnelle à la fonction publique, ou alors dans l'administration du processus d'auto-identification.

En outre, il importe de remarquer que les taux de recrutement mesurés au moyen de la nouvelle méthode de la Commission de la fonction publique ne concernent que les personnes embauchées à la suite de la parution d'avis de postes à pourvoir et non celles qui sont embauchées sans que le poste ait été annoncé. Or, d'après les plus récentes données, seulement 74 % des personnes embauchées dans la fonction publique fédérale sont recrutées par la voie d'annonces de postes vacants.

³ La nouvelle méthode de la Commission de la fonction publique pour calculer les taux de recrutement n'est pas appliquée aux femmes. La Commission continue d'utiliser les données de la paye pour recueillir des renseignements sur les taux de recrutement des femmes. *Ibid.*, par. 3.73.

Les travaux du comité ont par ailleurs permis de mettre au jour d'autres problèmes que le gouvernement devra surmonter pour atteindre une représentation parfaitement équitable des quatre groupes désignés dans la fonction publique. À cet égard, on peut mentionner notamment :

- le déclin⁴ parmi les postulants appartenant à une minorité visible, alors qu'il est minime dans le cas des Autochtones et des personnes handicapées, qui doit être examiné plus à fond pour garantir l'impartialité du processus de nomination;
- le fait que les femmes accusent toujours un retard par rapport aux hommes pour ce qui est des nominations à un poste de direction et sont encore concentrées dans certains emplois et certains ministères;
- le fait que les femmes occupent généralement des postes moins bien rémunérés et sont surreprésentées parmi les personnes nommées pour une durée déterminée;
- le fait que les personnes autochtones, dont la représentation dans la fonction publique est supérieure à leur proportion dans la population active, travaillent principalement dans trois ministères fédéraux (Affaires indiennes et du Nord canadien, Service correctionnel du Canada et Ressources humaines et Développement social Canada) et ne sont donc pas représentées équitablement dans l'ensemble de la fonction publique fédérale;
- le fait que le taux de recrutement de personnes handicapées demeure en deçà de leur représentation dans la population active, ce qui donne à penser que les ministères et organismes fédéraux comptent sur le vieillissement des effectifs pour atteindre leurs objectifs d'équité en emploi pour ce groupe, au lieu de chercher activement à recruter des personnes handicapées.

Le comité remarque que les organes concernés et la fonction publique fédérale en général s'efforcent de remédier aux problèmes signalés plus haut. La Commission de la fonction publique, par exemple, collabore entre autres avec le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en vue d'établir une méthode commune de calcul des taux de

⁴ Le déclin représente le taux d'élimination des postulants aux postes dans la fonction publique fédérale, entre le moment où ils répondent à un avis externe de poste à pourvoir et le moment où une personne est embauchée pour combler le poste.

représentation et des taux de recrutement; on cherche délibérément à créer des bassins de candidats appartenant à une minorité visible pour les postes de direction; un nouveau programme lancé par Citoyenneté et Immigration Canada vise à réduire la discrimination lors de l'embauche en améliorant la diversité au sein des comités de sélection. Cependant, d'après le comité, il reste encore fort à faire.

Pour compliquer encore les choses, on sent récemment une volonté nouvelle de conférer aux sous-ministres et aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics fédéraux davantage de pouvoirs en matière d'embauche et de dotation. Le mouvement a commencé avec la promulgation, en 2005, de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, et s'est renforcé avec la création du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du Trésor en mars 2009. Quand la première dirigeante principale des ressources humaines a comparu devant le comité en avril 2009, elle a déclaré que « le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ne doit s'occuper que des fonctions pouvant être exécutées à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, comme définir le cadre général de gestion du personnel... » En théorie, cela devrait conférer aux sous-ministres et aux administrateurs généraux une plus grande latitude quant à la façon dont ils gèrent les ressources humaines. Le comité a cependant appris que, en dépit du fait que sous-ministres et administrateurs généraux jouissent maintenant de plus grands pouvoirs en matière d'embauche et de dotation, les objectifs en matière d'équité constituent un élément seulement de l'évaluation de leur rendement et que la rémunération au rendement n'est pas subordonnée à l'atteinte de ces objectifs. Cela pourrait s'avérer problématique, surtout si le Bureau du dirigeant des ressources humaines exerce désormais un moindre degré de surveillance sur les gestionnaires des ressources humaines que ne le faisaient l'Agence de la fonction publique du Canada ou l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Les recommandations du comité

Sur la base de l'information que le comité a réunie et des témoignages qu'il a entendus entre avril 2007 et juin 2009, le comité formule les 13 recommandations suivantes. Il importe toutefois de remarquer que les recommandations 1, 10, 11 et 12 reprennent et appuient les recommandations que le comité a formulées dans son rapport de février 2007.

Le comité réitère ces recommandations, en y ajoutant des propositions précises de mesures concrètes, parce qu'elles n'ont pas encore été mises en œuvre. Il presse le gouvernement de réagir rapidement. Une action rapide s'impose pour que la fonction publique fédérale donne l'exemple face à l'évolution démographique du Canada et reflète la diversité de la société canadienne dans son propre effectif.

RECOMMANDATION 1 (voir page 62)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral privilégie l'adoption de mesures concrètes pour atteindre ses objectifs en matière d'équité en emploi. Le gouvernement fédéral devrait notamment :

- **publier et mettre en œuvre sans tarder la version mise à jour de la politique sur l'équité en emploi du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines;**
- **inciter fortement les ministères et organismes publics fédéraux à se doter de stratégies de dotation comportant des mesures propres à combler les lacunes dans la représentation des groupes désignés d'ici la fin de 2010;**
- **instaurer des mécanismes pour éviter le recours à des mesures ponctuelles de dotation qui ont pour effet de compromettre l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi;**
- **offrir des cours de langue en cours d'emploi conçus expressément pour faciliter l'avancement professionnel des personnes qui ne possèdent qu'une des langues officielles au moment où elles entrent à la fonction publique;**
- **soutenir financièrement les fonctionnaires qui cherchent à obtenir leur accréditation au Canada;**
- **encourager les gestionnaires à mettre en perspective l'importance qu'ils accordent à l'expérience acquise au Canada et les priorités en matière d'équité en emploi;**
- **renouveler le financement de base pour permettre à tous les ministères et organismes publics fédéraux d'atteindre leurs objectifs d'équité en emploi.**

RECOMMANDATION 2 (voir page 63)

Le comité recommande que Statistique Canada s'entende avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier

recensement national soient communiqués au grand public ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux dès qu'ils sont publiés.

RECOMMANDATION 3 (voir page 63)

Le comité recommande que les ministères et organismes publics qui composent le noyau de la fonction publique fédérale, de même que les organes de surveillance comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines se servent des données de recensement les plus récentes dès qu'elles sont publiées pour vérifier si les objectifs en emploi sont atteints et fixer des cibles précises et réalistes à ce sujet.

RECOMMANDATION 4 (voir page 65)

Le comité recommande que, dans son rapport annuel 2009 – 2010, la Commission de la fonction publique publie les résultats des consultations sur l'élaboration d'une méthode commune de calcul des taux de représentation et des taux de recrutement des groupes désignés dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 5 (voir page 65)

Le comité recommande que la Commission de la fonction publique, dans ses prochains rapports annuels :

- publie les taux de recrutement des quatre groupes désignés comme elle l'a fait dans son rapport annuel 2008 – 2009;
- présente des chiffres sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des emplois qui n'ont pas été annoncés publiquement en 2009 – 2010;
- publie des chiffres sur les taux d'avancement dans les postes de direction;
- offre des renseignements sur les tendances en recrutement, aux postes annoncés et non annoncés.

RECOMMANDATION 6 (voir page 66)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral mène, en 2010, une étude systémique à l'échelle de l'administration fédérale pour savoir pourquoi les fonctionnaires fédéraux omettent de s'identifier comme membres d'un groupe

désigné une fois qu'ils ont été embauchés et qu'il publie les résultats de cette étude le plus rapidement possible.

RECOMMANDATION 7 (voir page 66)

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines publient des chiffres sur les taux de rétention des quatre groupes désignés et les tendances de ces taux.

RECOMMANDATION 8 (voir page 67)

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ventilent les données par sexe chez les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles, lorsqu'ils présentent des données sur l'équité en emploi.

RECOMMANDATION 9 (voir page 68)

Le comité recommande qu'en 2010-2011, la Commission de la fonction publique étudie de plus près les taux de nomination des membres de groupes désignés afin de comprendre les raisons du déclin ou de l'élimination plus élevé des minorités visibles lors de concours en vue de postes à la fonction publique fédérale, et que la Commission de la fonction publique présente dans un rapport au Parlement les résultats de son étude et un projet de stratégie afin de supprimer les causes du déclin des minorités visibles.

RECOMMANDATION 10 (voir page 69)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral trouve des moyens concrets de responsabiliser les gestionnaires de la fonction publique fédérale à l'égard des normes présentées dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi, par exemple :

- en liant les primes des administrateurs généraux à leur rendement au chapitre de l'équité en matière d'emploi, surtout dans les ministères et organismes où

des mesures correctives ont été appliquées en raison de difficultés dans le passé à atteindre les objectifs d'équité en emploi;

- en offrant aux administrateurs généraux une formation plus poussée et ciblée en matière de droits de la personne;
- en publiant les noms des ministères et des organismes ou les chiffres quand les objectifs d'équité en matière d'emploi ne sont pas atteints.

RECOMMANDATION 11 (voir page 72)

Le comité presse le gouvernement fédéral d'accorder une attention particulière à la culture organisationnelle et au leadership dans ses efforts pour atteindre les objectifs d'équité en emploi, et ce, tant pour l'ensemble des quatre groupes désignés que pour chaque groupe pris individuellement. L'impulsion en faveur de l'équité en emploi doit venir d'en haut – notamment du Cabinet du Premier ministre – et il importe de s'adresser directement aux gestionnaires pour bien leur faire comprendre l'importance de l'équité en emploi pour l'avenir de la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 12 (voir page 72)

Le comité recommande que le gouvernement fédéral se dote d'une stratégie de communication visant à promouvoir ses objectifs relativement à l'équité en matière d'emploi. Dans cette stratégie, il importe d'admettre les défis que devait relever le gouvernement afin d'atteindre ces objectifs, et les mesures qu'il entend prendre afin de créer une fonction publique qui reflète fidèlement la composition de la société canadienne. La stratégie devrait également valoriser le travail dans la fonction publique fédérale et réitérer l'engagement du gouvernement à la transparence dans le dossier de l'équité en emploi.

RECOMMANDATION 13 (voir page 73)

Le comité recommande que le gouvernement s'efforce d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système de protection des droits de la personne érigé aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin de pouvoir agir concrètement pour protéger les individus contre la discrimination.

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

L'équité en matière d'emploi est le principe central sur lequel reposent la notion de lieu de travail représentatif ainsi que les efforts déployés pour établir un climat de travail accueillant pour tous. Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral se fait le champion de ce principe et, en tant que plus grand employeur du Canada, il cherche à s'adapter à l'évolution tant de la composition de la population que des normes du travail pour faire de l'administration fédérale un lieu de travail représentatif de la population canadienne.

L'une des premières mesures prises par le gouvernement fédéral pour promouvoir l'équité en matière d'emploi a consisté à mettre en œuvre la première *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986⁵. Cependant, cette première loi ne s'appliquait qu'aux entreprises sous réglementation fédérale ayant un effectif de 100 salariés ou plus (il s'agissait principalement d'entreprises des secteurs des banques, des transports et des communications). Elle forçait ces employeurs à éliminer les obstacles en milieu de travail qui empêchent le recrutement de membres de quatre groupes désignés, à savoir les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles et à instituer des plans d'équité à leur égard. En 1996, une nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*⁶ très remaniée est entrée en vigueur; elle étendait l'application du régime d'équité en matière d'emploi à l'ensemble de la fonction publique fédérale. La *Loi* actuelle continue de mettre l'accent sur les mêmes groupes cibles, les quatre « groupes désignés », et exige que l'on surveille leur représentation dans la fonction publique fédérale ainsi que dans les entreprises privées sous réglementation fédérale.

Aux termes de la *Loi*, l'administration publique fédérale doit faire en sorte que la représentation des groupes désignés corresponde à leur disponibilité dans la population dite « apte au travail⁷ », c'est-à-dire la population active. Si la représentation de ces groupes est inférieure à leur disponibilité dans la population active, les ministères et organismes publics fédéraux sont tenus d'adopter des mesures propres à combler l'écart. Ils doivent aussi

⁵ L.R.C. 1985, ch. 23 (2^e suppl.).

⁶ *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44.

⁷ Voir l'article 5 de la *Loi*.

supprimer les obstacles à l'intégration et à une représentation équitable des groupes désignés dans la fonction publique fédérale. La *Loi* impose des obligations précises au gouvernement fédéral en tant qu'employeur. Celui-ci doit en effet :

- s'efforcer d'atteindre des objectifs quantitatifs et qualitatifs au chapitre de l'équité en matière d'emploi dans des délais prescrits⁸;
- prendre des mesures d'accommodement raisonnables⁹;
- informer ses employés de l'objet de l'équité en matière d'emploi, des mesures qu'il a prises à ce sujet et des progrès accomplis¹⁰.

Quatre ans environ après l'entrée en vigueur de la *Loi* actuelle, le gouvernement fédéral a mis en œuvre une nouvelle politique intitulée « Faire place au changement », après avoir constaté qu'il n'avait pas atteint les objectifs établis dans la *Loi*. La politique prévoyait l'application de stratégies conçues pour améliorer la représentation des minorités visibles dans l'administration publique fédérale. Le gouvernement se donnait ainsi deux objectifs-repères de recrutement :

- qu'en 2003, une personne sur cinq embauchées à la fonction publique fédérale soit membre d'une minorité visible;
- qu'en 2005, un employé sur cinq nommés à des postes de direction soit membre d'une minorité visible.

Étaient aussi prévues des mesures concernant l'avancement et le perfectionnement professionnel des minorités visibles, ainsi que des mesures propres à instituer une culture plus inclusive et plus coopérative envers les minorités visibles dans la fonction publique fédérale.

Inquiets de la faible représentation des minorités visibles dans l'administration fédérale et soucieux de suivre les progrès réalisés grâce à ces mesures législatives et à la nouvelle politique, les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne (le comité) ont amorcé, en novembre 2004, une étude portant d'une part sur des allégations de discrimination dans les pratiques de recrutement et d'embauche de la fonction publique

⁸ Voir l'article 10 de la *Loi*.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Voir l'article 14 de la *Loi*.

fédérale et, d'autre part, sur les réalisations sur le plan de l'équité en matière d'emploi en ce qui concerne spécifiquement les minorités visibles. Par ailleurs, bien que les progrès soient manifestes, le comité a décidé d'examiner dans quelle mesure la fonction publique fédérale a réussi à éliminer les obstacles à l'embauche de femmes, d'Autochtones, de personnes handicapées et de membres des minorités visibles, de tenter de déterminer les effets du nouveau cadre de gestion de l'équité en matière d'emploi et de formuler des recommandations pour l'avenir.

Les résultats de cette première étape des travaux du comité ont fait l'objet d'un premier rapport, déposé au Sénat en février 2007 et intitulé *L'Équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale – Nous n'y sommes pas encore*¹¹. Le comité y constate que la fonction publique fédérale a atteint certains des objectifs d'embauche en ce qui concerne les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. En effet, la représentation de ces groupes dans la fonction publique fédérale est maintenant supérieure à leur disponibilité dans la population active. En revanche, l'objectif n'était toujours pas atteint en ce qui concerne les minorités visibles, dont la représentation demeure inférieure à leur disponibilité dans la population active. En 2006, la représentation des minorités visibles dans la fonction publique était inférieure de 2,3 points de pourcentage à leur disponibilité dans la population active (soit 8,1 % des membres de la fonction publique fédérale, comparativement à 10,4 % de la population active¹²). En outre, entre 2000 et 2005, les personnes appartenant à une minorité visible ont compté pour plus de 25 % des demandes d'emploi dans la fonction publique, mais pour 10 % seulement des personnes nommées, et l'écart entre ces chiffres constitue ce que l'on appelle le « déclin ». Le comité trouve par ailleurs préoccupant de constater que si la représentation de la plupart des groupes désignés devient progressivement plus équitable globalement, les progrès ont été réalisés surtout dans les postes subalternes et les quatre groupes désignés continuent d'être sous-représentés dans les postes de direction.

¹¹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *L'Équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale – Nous n'y sommes pas encore*, février 2007, <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/huma-f/rep-f/rep07feb07-f.pdf>.

¹² Ibid. p. 12.

Les chiffres qui précèdent ont convaincu le comité que si les progrès sont bien réels, il reste encore fort à faire. Dans son premier rapport, le comité a admis que le gouvernement fédéral avait pris des mesures qui vont dans la bonne direction, mais celles-ci manquent d'efficacité et la situation n'évolue pas assez vite. Tout en soulignant l'importance d'une évolution des mentalités pour améliorer la situation des minorités au travail, le comité a formulé les recommandations suivantes pour encourager l'embauche en plus grand nombre de membres des minorités visibles dans la fonction publique et promouvoir la nomination d'un plus grand nombre de membres des groupes désignés aux postes de direction :

1. **Le comité a recommandé que, pour consolider le leadership et renforcer la responsabilité des gestionnaires et des cadres, les primes des sous-ministres soient liées aux évaluations du rendement en termes de progrès à l'égard des objectifs d'équité en matière d'emploi et de diversité.**
2. **Le comité a recommandé que la fonction publique fédérale élabore des moyens concrets de mettre en œuvre son plan d'action afin de garantir à chacun des groupes désignés un accès égal aux postes de direction et à toutes les catégories professionnelles.**
3. **Le comité a recommandé que la fonction publique fédérale adopte une politique précise garantissant l'élimination efficace des obstacles systémiques dans les procédures de recrutement et de dotation. Ce plan devrait comprendre les éléments suivants :**
 - **une stratégie de communication pour rejoindre les différentes populations du Canada;**
 - **des stratégies plus efficaces pour attirer et maintenir en poste les candidats externes, notamment des mesures pour aider ces candidats à comprendre la procédure de recrutement de la fonction publique fédérale;**
 - **des études et analyses des causes profondes des taux de déclin;**
 - **une utilisation plus large de programmes de recrutement comme le Programme de recrutement postsecondaire;**
 - **une aide à la formation linguistique, notamment parmi les collectivités d'immigrants;**
 - **un usage réduit des contrats de travail temporaires.**

Depuis la parution du rapport de février 2007, le comité a continué de surveiller les progrès à ce chapitre. Il a interrogé de nombreuses personnes pour connaître leurs vues sur ces recommandations et, de manière plus générale, sur la promotion de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale et ailleurs. Il a entendu notamment la

présidente de la Commission de la fonction publique du Canada, Maria Barrados, et des fonctionnaires de la Commission, en 2007 et en 2009, des porte-parole de l'Agence de la fonction publique du Canada (le nouveau nom de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada), ainsi que des représentants du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor (ce Bureau a pris la relève de l'Agence de la fonction publique du Canada en mars 2009, ce dont nous parlerons plus en détail au chapitre 2). Le comité a entendu aussi des représentants de la Commission canadienne des droits de la personne, du ministère de la Justice, de Statistique Canada, du Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, du Congrès du travail du Canada, de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et du Centre de recherche-action sur les relations raciales, les porte-parole de divers organismes provinciaux de réglementation professionnelle, ainsi qu'un avocat spécialisé en droit de l'immigration, Ravi Jain. La liste complète des témoins figure à l'annexe A.

Le comité tient à mettre en relief le travail du Comité sénatorial des finances nationales qui a lui aussi effectué une étude des ressources humaines dans la fonction publique fédérale, en 2008. Le rapport¹³ qui en est issu, paru en avril 2008, faisait écho à de nombreuses recommandations du comité; on y déplorait notamment le recours excessif aux nominations pour une durée déterminée et aux nominations à un poste occasionnel et la situation des minorités visibles dans le contexte des objectifs d'équité en matière d'emploi. Le Comité des finances nationales a signalé l'écart entre la représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale et leur proportion dans la population active, noté une baisse du recrutement entre 2005-2006 et 2006-2007 et demandé que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour promouvoir l'embauche de personnes appartenant aux minorités visibles en proportion de leur disponibilité dans la population active.

On trouvera dans les chapitres qui suivent un bilan des observations du comité à la suite des audiences qu'il a tenues en 2007, en 2008 et en 2009, une description de l'évolution de

¹³ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *La gestion des ressources humaines dans la fonction publique*, 2^e session, 39^e législature, avril 2008, <http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/FINA-F/rep-f/rep12apr08-f.htm>.

la représentation des groupes désignés dans l'administration fédérale et un aperçu des nouvelles mesures prises par le gouvernement relativement à l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, de même que des recommandations qui sont le prolongement des suggestions formulées par le comité dans son précédent rapport.

CHAPITRE 2 – LES OBSERVATIONS DU COMITÉ

Nous n'entrerons pas ici dans les détails du régime d'équité en matière d'emploi institué par le gouvernement fédéral. Le lecteur intéressé trouvera au chapitre 2 du rapport du comité de février 2007 un aperçu des organismes concernés, des mesures législatives sur l'équité en matière d'emploi et des politiques adoptées à ce sujet par le gouvernement du Canada. Il n'est cependant pas inutile de rappeler les principaux organes chargés de voir à la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans la fonction publique fédérale, à savoir :

- le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines,
- la Commission de la fonction publique,
- la Commission canadienne des droits de la personne.

Chacun a ses attributions. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines est chargé de vérifier si les administrateurs généraux des ministères (des sous-ministres dans la plupart des cas) respectent bien les éléments « ressources humaines » du cadre de responsabilisation de gestion, dont relève l'équité en matière d'emploi¹⁴. La Commission de la fonction publique est responsable de l'embauche dans la fonction publique fédérale aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁵ et, en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, elle est chargée de purger les systèmes, politiques et pratiques

¹⁴ Les cadres de responsabilisation de gestion sont intégrés aux ententes de rendement conclues entre les sous-ministres et le Greffier du Conseil privé. En conséquence, les sous-ministres ne sont pas tenus d'inclure spécifiquement les résultats de gestion dans leurs ententes de rendement. Voir *Lignes directrices du Programme de gestion du rendement 2009-2010 – Sous-ministres, sous-ministres délégués et personnes rémunérées selon l'échelle salariale GX*, Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux, février 2010, <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=pmp-pgr/dm-sm/guide-fra.htm>.

¹⁵ L.C. 2003, ch. 22, articles 12 et 13. Il est important de noter cependant que, aux termes de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, laquelle constituait un volet important de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22), la Commission de la fonction publique délègue une grande partie de ses pouvoirs en matière de dotation aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics fédéraux. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère aussi aux administrateurs généraux de nouveaux moyens d'atteindre l'équité en matière d'emploi, notamment en permettant à ceux-ci d'élargir la zone de sélection pour les membres des groupes désignés ou de restreindre le processus de sélection aux groupes désignés. La nouvelle *Loi* contient aussi une définition du mérite qui permet de faire de l'équité en matière d'emploi un élément fondamental du critère de mérite à l'égard des postes dans la fonction publique fédérale.

de recrutement et de dotation des éléments qui font obstacle à l'équité en matière d'emploi et à l'intégration. Enfin, la Commission canadienne des droits de la personne accueille les plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi, entre autres, et vérifie si les ministères respectent la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Elle peut par ailleurs négocier des ententes avec les ministères et organismes publics fédéraux sur l'adoption de mesures correctives puis, par le truchement du Tribunal de l'équité en matière d'emploi, ordonner aux ministères et organismes publics qui ne respectent pas leurs engagements de prendre certaines mesures.

Signalons en passant que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines est une organisation relativement récente dont la création remonte au 2 mars 2009. Le Bureau a remplacé l'Agence de la fonction publique du Canada (qui avait ouvert le 1^{er} mai 2007), laquelle avait pris la relève de l'Agence de gestion des ressources humaines de la Fonction publique du Canada, créée le 12 décembre 2003¹⁶. Celles-ci jouaient à peu près le même rôle que le Bureau maintenant, dont la mission est cependant plus générale, car une grande partie des attributions et responsabilités quant à l'équité en matière d'emploi a été cédée aux administrateurs généraux des ministères et organismes publics du gouvernement fédéral¹⁷.

A. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale, d'avril 2007 à mars 2008

On trouvera ci-après un aperçu des témoignages entendus par le comité entre avril 2007 et mars 2008, et de l'information présentée dans les rapports annuels 2006-2007 de la Commission de la fonction publique et de la Commission canadienne des droits de la personne. Au niveau des chiffres globaux, les tendances n'ont pas beaucoup changé entre

¹⁶ Voir <http://www.infosource.gc.ca/inst/hrh/fed01-fra.asp>.

¹⁷ Comme on le verra plus en détail à la partie B, le tout nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, intégré au Secrétariat du Conseil du Trésor, a pris en mains, le 2 mars 2009, les fonctions opérationnelles et stratégiques de l'Agence de la fonction publique du Canada ainsi que des fonctions qui relevaient précédemment de divers services du Secrétariat du Conseil du Trésor chargés des pensions, des avantages sociaux, des relations de travail et de la rémunération dans la fonction publique fédérale. Ce changement part largement du principe que « les administrateurs généraux ont la responsabilité première de la gestion de leurs employés et en sont imputables. Ce sont eux qui sont les mieux placés pour constituer et maintenir une main-d'œuvre diversifiée et représentative qui répond à leurs besoins opérationnels ». Voir la déclaration préliminaire de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 27 avril 2009.

février 2007 et mars 2008; une grave préoccupation a été soulevée cependant au sujet du niveau de recrutement de membres des minorités visibles après la parution du rapport de 2007 du comité sur l'équité en matière d'emploi. On avait alors noté que le recrutement des minorités visibles était à son point le plus bas en six ans, tandis que le taux de déclin demeurait élevé. On parlera plus en détail des témoignages entendus à ce sujet un peu plus loin.

i. Chiffres sur les taux de représentation et les taux de recrutement tirés des rapports annuels de 2006 – 2007

Sur le plan général, les chiffres présentés dans le rapport annuel de 2007¹⁸ de la Commission canadienne des droits de la personne montrent que, en mars 2007, l'effectif de la fonction publique fédérale comptait 53,9 % de femmes, 4,2 % d'Autochtones, 5,7 % de personnes handicapées et 8,8 % de personnes appartenant à une minorité visible. Ainsi, sur la base des chiffres sur la disponibilité de ces groupes dans la population active, on constate que les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées étaient représentés de manière équitable dans la fonction publique, mais que la sous-représentation des minorités visibles persistait, malgré une amélioration¹⁹.

Le changement le plus notable entre avril 2007 et mars 2008, c'est la baisse relative de l'embauche de membres des groupes désignés (sauf celui des personnes handicapées) en dépit d'une augmentation globale de l'embauche dans la fonction publique fédérale en général. La proportion des femmes parmi les personnes recrutées est passée de 56,9 % en 2005-2006 à 55,7 % en 2006-2007, celle des Autochtones, de 3,7 à 3,3 % et celle des minorités visibles, de 9,8 à 8,7 %. Quand elle a été entendue par le comité en décembre 2007, la présidente de la Commission de la fonction publique, Maria Barrados, a dit estimer que la baisse relative du recrutement de femmes et d'Autochtones, minime, était sans conséquence (la représentation des deux groupes dans la fonction publique demeure supérieure à leur disponibilité dans la population active). À l'instar de nombreuses autres

¹⁸ Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2007*, mars 2008, http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2007_ra_fr.pdf.

¹⁹ La représentation des femmes et des Autochtones dans la fonction publique fédérale était supérieure de 1,7 point à leur disponibilité dans la population active et celle des personnes handicapées, de 2,1 points. En revanche, la représentation des minorités visibles était inférieure de 1,6 point à leur disponibilité.

personnes, elle est cependant très préoccupée par la baisse observée dans le cas des minorités visibles. Elle a dit à ce sujet :

... j'avais dit, je crois, dans mon témoignage devant ce comité la dernière fois que j'ai comparu, qu'avec l'augmentation du recrutement en cours à la fonction publique fédérale, j'avais bon espoir que l'écart se resserrerait plus rapidement. Ce que je n'avais pas prévu, c'est ce revirement, qui est assez significatif²⁰.

La Commission signale dans son rapport annuel de 2007 que le taux de recrutement des minorités visibles en 2006-2007 a été le plus bas en six ans et que s'il ne s'améliore pas, la représentation relative des minorités visibles va se détériorer encore. Or, les chiffres sur la disponibilité dans la population active utilisés par la Commission dans son rapport annuel de 2007 reposent non pas sur le recensement de 2006, mais sur celui de 2001, et étaient donc déjà largement dépassés. Il y a donc fort à parier que l'écart de représentation des groupes désignés (en particulier des minorités visibles vu la progression de l'immigration) était en fait pire que ce que font entrevoir les chiffres publiés au printemps de 2008, ce qui pourra être vérifié quand les chiffres du recensement de 2006 seront pris en compte.

M^{me} Barrados a ajouté que le taux de déclin (le taux auquel les personnes qui s'identifient volontairement comme appartenant à un groupe désigné quand elles font une demande d'emploi dans la fonction publique fédérale sont éliminées du processus de concours) des minorités visibles n'avait pas diminué en 2007, et que le phénomène concernait tous les groupes professionnels, toutes les régions et tous les ministères. Il importe de noter que la Commission de la fonction publique signale dans son rapport annuel de 2006-2007²¹ que la représentation des minorités visibles parmi les candidats à l'emploi dans la fonction publique représentait plus du double de leur disponibilité dans la population active et que chaque demandeur d'emploi appartenant à une minorité visible avait présenté en moyenne huit demandes d'emploi. De tous les demandeurs d'emploi, les personnes appartenant à une minorité visible étaient les plus instruites : plus de la moitié d'entre elles avaient un baccalauréat ou mieux²².

²⁰ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, témoignage devant le comité, 3 décembre 2007.

²¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2006-2007*, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2007/rpt-fra.pdf>.

²² *Ibid.*, paragraphe 3.82.

ii. Conséquences de la baisse des taux de représentation et de recrutement des minorités visibles et des autres groupes désignés

Les chiffres que l'on vient de citer sur les minorités visibles sont inquiétants à plus d'un titre. En effet, ils semblent indiquer aussi que la culture de la fonction publique fédérale n'est pas vraiment accueillante pour les demandeurs d'emploi et pour les fonctionnaires qui appartiennent à une minorité visible. D'ailleurs, quand il a comparu devant le comité en décembre 2007, Igbo Natufe du Conseil national des minorités visibles dans la fonction publique fédérale a cité Morris Rosenberg, le chef du Comité des champions des minorités visibles du gouvernement fédéral, lequel a déclaré que deux sondages consécutifs menés auprès des fonctionnaires fédéraux avaient montré que plus du tiers des personnes appartenant à une minorité visible avaient senti de la discrimination. D'ailleurs, le problème ne concerne pas uniquement les demandeurs d'emploi appartenant à une minorité visible. En effet, Ed Cashman de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, entendu par le comité en février 2008, a dit à cette occasion que le sondage mené en 2005 auprès des fonctionnaires avait montré que 33 % des fonctionnaires autochtones avaient dit avoir été victimes de harcèlement et que 29 % s'étaient dits victimes de discrimination. Les résultats de ces sondages font craindre au comité que la baisse du recrutement des groupes désignés commence à avoir des effets néfastes sérieux sur la culture d'entreprise dans la fonction publique fédérale et sur le sentiment d'appartenance des fonctionnaires.

iii. Sous-représentation des femmes et des minorités visibles aux postes de direction (EX)

Un bon nombre des observations formulées par le comité dans son rapport de février 2007 quant à la sous-représentation des groupes désignés aux postes de direction dans l'administration fédérale demeurent d'actualité. Quand elle a comparu devant le comité en 2007, M^{me} Barrados a dit que les femmes, et en particulier les minorités visibles, demeuraient sous-représentées dans les postes de direction. Dans son rapport annuel de 2007, la Commission canadienne des droits de la personne a signalé que 40,4 % des postes de direction étaient occupés par des femmes cette année-là. La situation s'améliore, mais le comité trouve néanmoins frustrant de constater que 81,6 % des postes de soutien administratif étaient occupés par des femmes – les stéréotypes ont la vie dure, semble-t-il. Le comité est cependant rasséréné par l'augmentation de 70 % par rapport à l'année

précédente des nominations de personnes appartenant à une minorité visible au niveau d'entrée du groupe de la direction²³. C'est là une forte augmentation (51 membres de minorités visibles ont été nommés à des postes de direction à la fonction publique fédérale en 2006-2007, comparativement à 30 seulement en 2005-2006) qui devrait contribuer à combler en partie le manque de minorités visibles dans le groupe de la direction.

iv. *Recours poussé à des nominations à un poste occasionnel et à des nominations pour une durée déterminée*

Le rapport annuel de 2006-2007 de la Commission de la fonction publique confirme aussi certaines des observations faites par le comité dans son rapport de février 2007 quant aux effets néfastes, sur l'embauche en général, des postes dotés pour une période déterminée et des postes occasionnels. Le rapport fait état d'une analyse qui a révélé que 75 % des personnes nommées à un poste permanent avaient déjà occupé auparavant un poste occasionnel ou un poste doté pour une durée déterminée dans la fonction publique²⁴. Si cela n'est pas mauvais en soi, le comité est encouragé de voir que la Commission de la fonction publique admet que les employés nommés pour une période déterminée et les employés occasionnels sont embauchés pour répondre à des besoins immédiats et ne font pas l'objet du processus de sélection rigoureux qui tient compte des objectifs d'équité en matière d'emploi quand ils sont recrutés la première fois. Ces types d'employés sont souvent embauchés sur place sur recommandation, ce qui exclut les demandes d'emploi provenant d'autres centres urbains où les minorités seraient éventuellement plus présentes.

v. *Intégration de l'équité au critère de mérite*

Maria Barrados a dit au comité en 2007 qu'une des choses qui gênaient la réalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique était le fait que la plupart des organisations fédérales ne s'étaient pas encore dotées de stratégies de dotation adaptées à la nouvelle définition du mérite énoncée dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (un des éléments importants de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*²⁵ adoptée par le Parlement en 2005). L'application de cette nouvelle définition permettrait en effet d'intégrer l'équité en matière d'emploi au critère de mérite et de cibler

²³ *Ibid.*, paragraphe 3.84.

²⁴ *Ibid.*, paragraphes 3.60 et 3.61.

²⁵ L.C. 2003, ch. 22.

des groupes désignés dans la procédure d'embauche de manière à rendre la fonction publique vraiment représentative de l'ensemble de la population. Dans son rapport annuel de 2006 – 2007, la Commission de la fonction publique indique que si 88 % des ministères s'étaient donné un plan d'équité en matière d'emploi en décembre 2007, seulement 12 ministères et organismes publics fédéraux appliquaient des stratégies de dotation comportant des mesures propres à redresser la représentation des groupes désignés²⁶.

vi. *Reconnaissance des titres de compétence étrangers*

Les témoins ont parlé aussi du problème de la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Comme l'a signalé à juste titre Ravi Jain, un avocat spécialisé en droit de l'immigration qui a comparu devant le comité en mars 2008, le gouvernement fédéral n'a pas compétence à l'égard des organes provinciaux de réglementation professionnelle et ne peut donc pas faire grand-chose pour simplifier ou accélérer la reconnaissance des titres de compétence étrangers sans la collaboration des autorités provinciales. Cela dit, le comité persiste à croire que les problèmes que pose la reconnaissance des titres de compétence étrangers nuisent considérablement à l'emploi des nouveaux Canadiens. Quand elle a comparu devant le comité en décembre 2007, M^{me} Barrados a expliqué à cet égard que la sélection électronique initiale des candidats à l'emploi dans la fonction publique fédérale permet souvent d'établir la correspondance entre les titres étrangers et leur équivalent canadien, à moins d'une exigence spécifique. C'est après, quand les demandes d'emploi sont transmises aux ministères, que le problème se pose²⁷. C'est peut-être en partie pour cela que le taux de déclin des minorités visibles demeure élevé. Il est bien possible qu'une bonne partie des demandeurs d'emploi appartenant à une minorité visible soient éliminés en cours de processus parce qu'il s'agit d'immigrants récents qui n'ont pas encore obtenu

²⁶ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2006-2007*, 2007, note 21 ci-dessus, paragraphes 3.105 et 3.106. Voir aussi le témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, note 20 ci-dessus.

²⁷ On trouvera un résumé des mesures récentes prises par le gouvernement du Canada pour améliorer la reconnaissance des titres de compétence étrangers et des difficultés qui persistent à ce sujet dans *Savoir reconnaître le succès – La reconnaissance des titres de compétences étrangers*, Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, 2^e session, 40^e législature, novembre 2009, <http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/402/CIMM/Reports/RP4227034/cimmrpl3/cimmrpl3-f.pdf>.

de l'organe provincial de réglementation professionnelle concerné la reconnaissance de leurs titres de compétence étrangers.

vii. *Le ministère de la Justice tire de l'arrière*

Enfin, le comité trouve préoccupant d'apprendre que, d'après les représentants du ministère de la Justice et d'autres fonctionnaires, le ministère de la Justice a du retard sur les autres ministères et organismes publics fédéraux sur le plan de la réalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi dans le cas des Autochtones, des personnes handicapées et en particulier des minorités visibles, au moins au niveau des postes de direction et des postes d'avocat principal. Quand ils ont comparu devant le comité en décembre 2007, les fonctionnaires du Ministère ont dit que la représentation des quatre groupes désignés au ministère de la Justice dépassait leur disponibilité dans la population active au 31 mars 2007²⁸, mais que le Ministère ne répondait pas encore aux normes établies dans *Faire place au changement* à l'égard des nominations intérimaires et des nominations permanentes au niveau des postes de direction ou des postes d'EX dans le cas des personnes autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles²⁹. En décembre 2007, le ministère de la Justice comptait seulement 19 femmes, une personne autochtone et une personne handicapée au niveau EX, et pas une personne appartenant à une minorité visible³⁰.

D'après les porte-parole du Ministère, plusieurs facteurs expliqueraient cet état de choses :

²⁸ Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007. M^{me} Therriault-Power a indiqué par exemple que, sur les 4 500 personnes que le Ministère employait à l'époque, 483 (10,6 %) appartenaient à une minorité visible alors que le taux de disponibilité des minorités visibles dans la population active était de 7,9 %. Il importe de noter cependant que le taux de disponibilité cité reposait sur les chiffres du recensement de 2001 et non de celui de 2006 et qu'il ne représentait pas toutes les minorités visibles aptes au travail au Canada, ni toutes les minorités visibles ayant la citoyenneté canadienne (ce qu'on utilise presque partout dans le reste de la fonction publique fédérale), mais les personnes appartenant à une minorité visible possédant les titres de compétence requis pour travailler comme avocat au ministère de la Justice.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité en matière d'emploi, Planification des ressources humaines, et de l'équité en matière d'emploi et systèmes, ministère de la Justice du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

- le fait qu'il y a très peu de postes de niveau EX au ministère de la Justice (35 au total) comparativement aux autres ministères fédéraux³¹;
- le fait que les titulaires de postes EX s'occupent surtout de gestion ministérielle, et qu'il est difficile d'attirer les cadres supérieurs dans ces postes au ministère de la Justice parce que « les règles sont très spécifiques » et que « [n]ombre des fonctions du cadre supérieur sont assurées par des avocats³² »;
- le fait qu'il est difficile de trouver des candidats de l'extérieur qualifiés prêts à occuper un poste de directeur général, si bien que le Ministère a tendance à recruter à des niveaux inférieurs pour ensuite donner de l'avancement aux fonctionnaires à l'interne³³.

En ce qui concerne les immigrants appartenant à une minorité visible, on nous a dit qu'ils avaient d'autres obstacles encore à surmonter. Par exemple, une personne qui a fait ses études de droit à l'étranger et qui s'installe au Canada à titre de résident permanent peut avoir du mal à décrocher immédiatement un emploi au ministère de la Justice, parce que celui-ci doit, comme les autres ministères d'ailleurs, privilégier les citoyens canadiens³⁴. En outre, il faut être membre du barreau d'une province ou d'un territoire pour être embauché comme avocat au ministère de la Justice³⁵. Là encore, le problème de la reconnaissance des titres de compétence étrangers nuit à l'embauche dans la fonction publique fédérale.

En février 2008, le comité a entendu aussi Mark Persaud, autrefois avocat au ministère de la Justice³⁶. Il a parlé des pratiques d'embauche et d'avancement et de sa propre expérience au Ministère³⁷.

³¹ *Ibid.*

³² Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice du Canada, note 28 ci-dessus.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et de la reconnaissance, ministère de la Justice Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

³⁶ M. Persaud est actuellement président et directeur général du Canada International Peace Project.

³⁷ Mark Persaud, avocat, témoignage devant le comité le 4 février 2008.

B. L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale en 2009

Le comité a repris ses audiences sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale en mars 2009. Il a rapidement constaté, au cours des audiences qu'il a tenues entre mars et juin 2009, que même si bon nombre des préoccupations subsistaient, certains changements s'étaient opérés ou commençaient à poindre dans le dossier de l'équité en emploi. Le comité a aussi remarqué que d'autres questions commençaient à émerger.

i. Données de Statistique Canada de 2006 sur la disponibilité au sein de la population active

Un des plus importants changements était la publication, par Statistique Canada, des données du recensement de 2006 sur les taux d'emploi des quatre groupes désignés (c'est-à-dire la proportion des membres de diverses catégories qui travaillent, par rapport à l'ensemble de la population active)³⁸.

Les représentants de Statistique Canada qui ont comparu devant le comité le 23 mars 2009 ont signalé que les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles représentaient une plus importante proportion de la population canadienne en 2006 qu'en 2001. D'après le recensement de 2001, les Autochtones représentaient 3,3 % de la population canadienne, alors que ce pourcentage a atteint 3,8 % en 2006. De la même façon, le pourcentage de personnes handicapées est passé de 12,4 % en 2001 à 14,3 % en 2006, tandis que le pourcentage des minorités visibles est passé de 13 % à 16 % durant la même période³⁹. Même si ces trois groupes composaient une plus large part de la population active en 2006 qu'en 2001, les données fournies par Statistique Canada révélaient des écarts persistants entre les taux d'emploi de la population générale et ceux de ces trois groupes. Par exemple, en 2006, le taux d'emploi des personnes non autochtones appartenant au principal groupe d'âge actif (de 15 à 64 ans) était de 82 %, tandis que les taux d'emploi des Inuits, des Métis, des Premières nations vivant dans les réserves et des Premières nations vivant hors réserve s'établissaient à 61 %, 75 %, 66 % et 52 %

³⁸ Les taux d'emploi pour chacun des quatre groupes désignés ont été fournis uniquement pour les personnes considérées comme faisant partie du principal groupe d'âge actif (de 25 à 54 ans).

³⁹ Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail, Statistique Canada, *Témoignages*, 23 mars 2009. Voir aussi le mémoire de Statistique Canada intitulé *La situation des minorités sur le marché du travail au Canada*, remis au comité le 23 mars 2009.

respectivement. D'importants écarts subsistaient aussi entre le taux d'emploi de la population générale en 2006 (72,6 %) et les taux d'emploi des personnes handicapées (53,5 %) et des minorités visibles (61,5 %)⁴⁰.

Sur une note plus positive, soulignons que même si les données fournies par Statistique Canada montraient encore que le taux d'emploi des femmes était inférieur à celui des hommes en 2006 (57,5 % pour les femmes comparativement à 67,5 % pour les hommes)⁴¹, l'écart entre ces taux semble rétrécir⁴². Cela dit, les femmes continuent d'être moins bien servies que les hommes au chapitre de la qualité de l'emploi, et leur rémunération s'élève à environ 77 % de celle des hommes⁴³.

ii. *Utilisation de données périmées sur la disponibilité au sein de la population active dans les rapports annuels 2007-2008*

Même si, grâce aux données du recensement de 2006, le comité a une idée plus juste de la situation des quatre groupes désignés sur le marché du travail du Canada en 2009, il a trouvé décourageant d'apprendre que les données sur la disponibilité dans la population active utilisées dans le rapport annuel 2007-2008 de la CFP⁴⁴, les rapports 2006-2007 et 2007-2008 de l'Agence de la fonction publique du Canada (devenue maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ou BDPRH) sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale⁴⁵, et le rapport annuel 2008 de la Commission canadienne des droits de la personne, provenaient toutes du recensement de 2001 plutôt que de celui de 2006. Aux yeux du comité, cette situation pose un problème puisque les conclusions tirées sur les taux d'embauche et de représentation dans les ministères et

⁴⁰ *Ibid.* Il importe toutefois de remarquer que le taux d'emploi des minorités visibles en 2006 provient d'un tableau intitulé *Activité des groupes de minorités visibles*, disponible sur le site Web de Statistique Canada : <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=97-562-X2006013&lang=fra>.

⁴¹ Voir le tableau intitulé *Indicateurs de la population active selon les groupes d'âge pour les deux sexes, taux d'emploi*, disponible sur le site Web de Statistique Canada : <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-559/T601-fra.cfm?Lang=F&T=601&GH=4&GF=0&G5=0&SC=1&SR=1&SO=99&O=A&D1=1>.

⁴² Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail, Statistique Canada, *Témoignages*, note 39 ci-dessus. Voir aussi le mémoire de Statistique Canada intitulé *La situation des minorités sur le marché du travail au Canada*, note 39 ci-dessus.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Commission de la fonction publique, *Rapport annuel 2007-2008*, 2008, <http://www.psc-cfp.gc.ca/arp-rpa/2008/rpt-fra.pdf>.

⁴⁵ Agence de la fonction publique du Canada, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada - 2006-2007 et 2007-2008*, 23 mars 2009, http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/dwnld/EE%20AR%20FRE%202007-2008_WEB.pdf.

organismes fédéraux par rapport à la disponibilité dans la population active étaient probablement inexacts concernant au moins trois des quatre groupes désignés (Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles). Ce n'est que dans les derniers rapports annuels de la CFP, de la Commission canadienne des droits de la personne et du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines que les données du recensement 2006 ont été utilisées⁴⁶.

Comme l'ont montré les données que Statistique Canada a fournies au comité, les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles constituaient de plus importantes proportions de la population canadienne en 2006 qu'en 2001. En conséquence, on a jugé que l'utilisation de données périmées concernant la disponibilité au sein de la population active dans les rapports préparés par les organismes de surveillance comme l'Agence de la fonction publique du Canada (maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines), la Commission canadienne des droits de la personne et la CFP, ainsi que dans les évaluations par les ministères de leur propre rendement pour ce qui est de respecter les objectifs d'équité en emploi, pourrait avoir abouti à la conclusion que la fonction publique dans son ensemble, ou chaque ministère, ont atteint des taux d'embauche et de représentation supérieurs aux taux de disponibilité au sein de la population active ce qui, en fait, est faux.

Fait encore plus troublant pour le comité, les évaluations de l'équité en emploi réalisées en 2007-2008 n'ont pas toutes utilisé les taux de disponibilité au sein de la population active de 2001. Ainsi, le *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi de 2006*⁴⁷, produit par le Programme du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et publié en 2009, fournissait des taux nationaux de disponibilité au sein de la population active pour tous les employeurs qui doivent se

⁴⁶ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2009*, 30 mars 2010, http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/ar_2009_ra_fra.pdf, et Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus.

⁴⁷ Programme du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi de 2006*, 2009, http://www.rhdec.gc.ca/fra/travail/publications/egalite/rseme/docs/RSEME_2006.pdf.

conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La fonction publique figure au nombre de ces employeurs, mais d'autres aussi doivent se conformer à la *Loi*, notamment :

- les entrepreneurs qui fournissent des biens et des services en vertu de contrats fédéraux d'une valeur de 200 000 \$ et qui comptent au moins 100 employés;
- d'autres employeurs du secteur public dont l'effectif compte au moins 100 employés comme les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada;
- les entreprises du secteur privé sous réglementation fédérale et les sociétés d'État qui comptent au moins 100 employés dans les secteurs des banques, du transport et des communications;
- les employeurs distincts du secteur de la fonction publique fédérale comme l'Agence du revenu du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Parcs Canada⁴⁸.

Le comité reconnaît que les taux de disponibilité dans la population active figurant dans le rapport 2009 de RHDCC ne correspondront jamais exactement aux taux calculés pour l'administration publique centrale seule⁴⁹, puisque la fonction publique fédérale accorde la préférence aux citoyens canadiens lors de l'embauche, mais le rapport a tout de même fourni les taux de disponibilité dans la population active de 2006 des Autochtones, des minorités visibles et des femmes qui étaient des citoyens canadiens⁵⁰. En conséquence, il semble qu'une partie au moins des données du recensement de 2006 était à la disposition d'organismes centraux comme l'Agence de la fonction publique du Canada, la Commission canadienne des droits de la personne et la CFP au moment où ils préparaient leur rapport annuel de 2007-2008. Compte tenu de ce fait, le comité ne voit pas pourquoi les données

⁴⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁹ L'administration publique centrale est composée de tous les ministères et organismes fédéraux qui sont assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, art. 12 et 13. Cette Loi s'applique à un plus petit nombre de ministères et organismes que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

⁵⁰ Les taux de disponibilité des citoyens canadiens dans la population active s'établissaient à 3,3 % pour les Autochtones, à 47,9 % pour les femmes et à 12,5 % pour les minorités visibles. Voir Programme du travail, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport statistique sur l'équité en matière d'emploi de 2006*, 2009, note 47 ci-dessus, p. 33-40. Les taux de disponibilité dans la population active pour les personnes handicapées ayant la citoyenneté canadienne ne figurent pas dans le rapport susmentionné puisque les données pour les personnes handicapées proviennent d'une étude distincte, soit l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités, laquelle ne recueille pas d'information sur la citoyenneté.

2009 de RHDCC n'ont même pas été mentionnées dans les rapports annuels des organismes centraux ou dans les témoignages donnés par ces organismes devant le comité en 2009, quand bien même ces organismes ne se sentaient pas tout à fait à l'aise d'utiliser ces données à des fins de comparaison (le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'organisme responsable de l'établissement des taux de disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale, et le Conseil du Trésor n'avait pas encore publié ces données au moment où les trois organismes ont produit leur rapport 2007-2008). L'inclusion de ces données dans ces rapports ou dans le témoignage donné devant le comité aurait rendu service non seulement au comité, mais aussi aux parties prenantes comme le Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, les syndicats comme l'Alliance de la fonction publique du Canada, et la population canadienne, qui aurait ainsi eu une idée beaucoup plus juste du respect, par l'administration publique centrale, de ses objectifs en matière d'équité d'emploi pour les quatre groupes désignés, au cours de la période visée.

iii. Nouvelles données de 2006 sur la disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale de la fonction publique fédérale

Les renseignements supplémentaires fournis par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor le 26 juin 2009⁵¹, les rapports annuels 2008-2009 de la CFP, de la Commission canadienne des droits de la personne et du Bureau – autant de documents auxquels le comité a eu accès après la fin de ses audiences en 2009 – ont fourni au comité des données provenant du recensement de 2006 sur la disponibilité dans la population active pour l'administration publique centrale. Après avoir reçu ces données, le comité a enfin pu comparer les taux de représentation des quatre groupes désignés dans la fonction publique fédérale aux taux de disponibilité dans la population active au moyen de données provenant du recensement canadien de 2006 et de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) de 2006 pour les personnes handicapées. D'après les données disponibles les plus récentes⁵², il semble que :

⁵¹ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

⁵² Il convient toutefois de souligner encore une fois que, bien que les ministères et organismes fédéraux aient enfin accès aux données censitaires de 2006 pour mesurer les taux de représentation dans la fonction

- la représentation des femmes dans l'administration publique centrale fédérale s'établissait à 54,7 % en date du 31 mars 2008, et leur taux de disponibilité dans la population active s'élevait à 52,3 %, selon le recensement de 2006;
- la représentation des Autochtones s'élevait à 4,5 % en date du 31 mars 2008, et leur taux de disponibilité dans la population active s'élevait à 3,0 %, selon le recensement de 2006;
- la représentation des personnes handicapées s'élevait à 5,9 % en date du 31 mars 2008 et leur taux de disponibilité dans la population active selon l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités était fixé à 4,0 %;
- la représentation des minorités visibles s'élevait à 9,8 % en date du 31 mars 2008, et leur taux de disponibilité dans la population active s'élevait à 12,4 %⁵³, selon le recensement de 2006.

Par conséquent, la représentation des femmes dans la fonction publique fédérale était supérieure de 2,4 points à leur disponibilité dans la population active, celle des Autochtones était supérieure de 1,5 point et celle des personnes handicapées, de 1,9 point. En revanche, la représentation des minorités visibles était inférieure de 2,6 points à leur disponibilité.

Comme s'y attendait le comité, selon les données disponibles en 2009, l'administration publique centrale semble atteindre ses objectifs par rapport à la disponibilité dans la population active pour ce qui est des femmes, des Autochtones et des personnes handicapées, mais pas encore pour ce qui est des minorités visibles, du moins pour ce qui est des taux de représentation. En effet, pour les minorités visibles, dont la proportion ne cesse de croître au sein de la population canadienne, l'écart semble se creuser. Les renseignements supplémentaires que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines a fournis au comité le 26 juin 2009 contenaient un tableau offrant une ventilation par ministère, indiquant dans quelle mesure chaque ministère ou organisme de l'administration publique centrale réussit à atteindre ses objectifs de représentation en

publique fédérale, ces données commencent aussi à prendre de l'âge. En effet, Statistique Canada réalisera un autre recensement en 2011.

⁵³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus, chapitre 3, et Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.80, tableau 9, note en bas de page 4.

matière d'équité en emploi, d'après les données de 2006 sur la disponibilité au sein de la population active. Fait peu surprenant, ce tableau montre que la plupart des ministères accusent les manques les plus importants au chapitre de la représentation des minorités visibles.

iv. *Préoccupations concernant la représentation et le recrutement des femmes, des personnes handicapées, des minorités visibles et des Autochtones*

Il est vrai que les minorités visibles restent le seul groupe désigné pour lequel les taux de représentation au sein de la fonction publique fédérale sont en deçà des taux de disponibilité au sein de la population active, mais cela ne veut pas dire que les taux de recrutement ou de représentation des trois autres groupes ne suscitent aucune préoccupation. Le dernier rapport du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines sur l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale, publié en mars 2010, et le rapport annuel 2008-2009 de la CFP révèlent tous les deux des problèmes relativement aux autres groupes qui devraient faire l'objet d'une enquête et d'un suivi.

Par exemple, en ce qui concerne les femmes, le rapport révèle qu'elles représentaient 54,7 % des fonctionnaires en 2008-2009, mais seulement 43 % des employés dans la catégorie de la direction⁵⁴. De plus, alors que le pourcentage de femmes occupant un poste pour une durée indéterminée a augmenté légèrement, passant de 54,2 % en 2007-2008 à 54,6 % en 2008-2009, les femmes étaient encore surreprésentées dans les postes pour une durée déterminée au cours de la même période⁵⁵.

En ce qui concerne les personnes handicapées, les taux de représentation n'ont pas changé en 2008-2009, mais le taux d'embauche de nouvelles personnes est resté inférieur au taux de disponibilité de personnes de ce groupe au sein de la population active⁵⁶. Plus récemment, dans le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, rendu public en octobre 2009, celle-ci a repris à son compte les préoccupations concernant les taux d'embauche ou de recrutement des personnes handicapées :

⁵⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus, chapitre 3.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

[D]ans le cas des personnes handicapées, le pourcentage de postulants et le pourcentage de nominations externes à la fonction publique étaient tous deux inférieurs à leur DPA [disponibilité au sein de la population active] de 4 % [...]. Les personnes handicapées au sein de la fonction publique ont tendance à être plus âgées que la moyenne des fonctionnaires et sont donc plus susceptibles de prendre leur retraite prochainement. Il faut donc, pour maintenir leur taux de représentation actuel, déployer des efforts concertés pour faire la promotion de la fonction publique auprès des personnes handicapées et tenter de les recruter. Il importe également de prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour satisfaire aux besoins de ce segment de la population concernant les processus de nomination et les lieux de travail⁵⁷.

En ce qui concerne les Autochtones, le rapport 2008-2009 du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines sur l'équité en emploi dans la fonction publique du Canada montre que 41,7 % des employés autochtones travaillaient au sein de seulement trois des ministères fédéraux : Affaires indiennes et du Nord canadien, Service correctionnel Canada et Ressources humaines et Développement social Canada⁵⁸. Selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, la situation n'a pas changé⁵⁹. Même s'il est naturel que les Autochtones cherchent de l'emploi dans ces trois ministères en raison de l'incidence qu'ont ces derniers sur la vie des peuples autochtones, le comité aimerait que la représentation de ce groupe désigné soit mieux répartie dans l'ensemble de la fonction publique.

Malgré les importants défis qui subsistent concernant les taux de recrutement ou d'embauche, la représentation à l'échelle du gouvernement et la représentation des trois groupes désignés susmentionnés dans les postes de direction, le comité, au cours de ses audiences de 2009, a continué de concentrer son attention sur la représentation des minorités visibles. En effet, il estime que, selon les données disponibles, les minorités visibles sont le seul groupe pour lequel on n'a toujours pas atteint l'objectif fondamental visé par le régime d'équité établi en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, soit

⁵⁷ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.81.

⁵⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada 2008-2009*, 31 mars 2010, note 1 ci-dessus, chapitre 3.

⁵⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.82.

des taux de représentation équivalant aux taux de disponibilité au sein de la population active.

- v. *Les nouvelles méthodes de la Commission de la fonction publique pour mesurer les taux de recrutement et ce qu'elles pourraient signifier pour les taux de recrutement des minorités visibles en particulier*

Il importe de remarquer que les taux de représentation et les taux de recrutement sont deux notions tout à fait distinctes qui sont mesurées par deux organismes différents. Les données sur les taux de représentation sont fournies par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Elles indiquent la proportion que les employés des quatre groupes désignés représentent au sein de l'effectif de l'administration publique centrale de la fonction publique fédérale. Le Bureau recueille les données sur la représentation globale de ces groupes au sein de l'administration publique centrale au moyen du processus dit d'auto-identification prévu par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et son règlement d'application⁶⁰. Ainsi, les ministères et organismes envoient un questionnaire à leurs employés pour leur donner l'occasion de s'identifier en tant que membre de l'un des groupes, mais comme l'auto-identification se fait de façon volontaire, on ne peut obliger les employés à remplir le questionnaire. Celui-ci doit être envoyé aux employés nommés pour une période indéterminée et aux employés nommés pour une période déterminée de trois mois ou plus, que ces personnes soient engagées par le biais d'un processus annoncé ou non annoncé. Les ministères et organismes fédéraux rassemblent les données et les transmettent au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines qui s'occupe ensuite de les télécharger dans la Banque de données sur l'équité en emploi du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Bureau utilise ensuite l'information contenue dans la Banque pour déterminer les taux de représentation des quatre groupes au sein de l'administration publique centrale⁶¹. Une copie du formulaire d'auto-identification utilisée par les ministères fédéraux constitue l'annexe B du présent rapport.

⁶⁰ Voir les articles 5, 9 et 17 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les articles 3 et 11 ainsi que l'annexe IV du *Règlement sur l'équité en matière d'emploi*, DORS/96-470.

⁶¹ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique Canada, *Témoignages*, 23 mars 2009, Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, *Témoignages*, 27 avril 2009; et lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines se charge de déterminer les taux de représentation généraux des quatre groupes désignés, mais c'est la CFP qui mesure les taux de recrutement ou d'embauche de ces groupes. Dans le passé, la CFP utilisait la même source de données que le Bureau pour calculer le taux de recrutement de trois des quatre groupes désignés (Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles⁶²), c'est-à-dire les questionnaires d'auto-identification distribués par les ministères et organismes fédéraux. Les données prenaient en considération tous les employés embauchés pour une période indéterminée ou pour une période déterminée de trois mois ou plus, que ces personnes aient été engagées à la suite d'un processus annoncé ou non annoncé⁶³.

Toutefois, en 2009, la CFP a commencé à mesurer les taux de recrutement différemment, du moins en ce qui concerne les minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées. Elle a signalé son intention dans son rapport annuel 2007-2008, dans lequel elle a refusé de présenter des données sur le taux de recrutement des minorités visibles au cours de l'année. Dans ce rapport, la Commission a déclaré ce qui suit :

Représentation des membres des minorités visibles – La constitution d'une fonction publique représentative de la diversité canadienne est un objectif enchâssé dans le préambule de la LEFP. C'est aussi l'une des valeurs directrices de la CFP dont doivent s'inspirer les gestionnaires tout au long des processus de nomination. Dans le rapport de l'an dernier, la CFP se disait préoccupée du taux de représentation des membres des minorités visibles au regard des nominations externes à la fonction publique. Cependant, des changements récents à la base de données de la CFP sur les candidats ont révélé que le nombre de nominations externes à la fonction publique de membres des minorités visibles semble avoir été sous-estimé. La CFP étudie actuellement cette question d'importance en collaboration avec l'Agence de la fonction publique du Canada, le Bureau du Conseil privé, la Commission canadienne des droits de la personne et Statistique Canada. Dès que nous aurons achevé ce travail, nous en ferons rapport au Parlement⁶⁴.

⁶² Pour les femmes, les taux de recrutement ont été déterminés d'après les données de la paie. Voir le témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, note 61 ci-dessus.

⁶³ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

⁶⁴ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2007-2008*, 2008, note 44 ci-dessus, paragraphe 1.16.

Maria Barrados, présidente de la CFP, lorsqu'elle a comparu devant le comité le 23 mars 2009, a clarifié ce que signifiait cette partie du rapport annuel 2007-2008 de la CFP. Elle a expliqué que la CFP a élaboré une autre méthode pour recueillir des données sur le taux de recrutement des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles (les données sur le recrutement des femmes continuent de provenir du dossier de la paie de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada). Au lieu d'utiliser les données recueillies au moyen des questionnaires d'auto-identification, la CFP utilise maintenant les données de recrutement obtenues pour ces trois groupes lorsque les postulants remplissent des formulaires d'autodéclaration quand ils présentent une demande d'emploi à la fonction publique sur le site Web d'Emplois Canada. Chaque emploi annoncé sur ce site contient un lien vers un formulaire d'autodéclaration automatisé que les postulants des quatre groupes d'équité en emploi peuvent remplir s'ils le veulent. Le formulaire d'autodéclaration est pratiquement identique au questionnaire d'auto-identification rempli par les personnes qui sont déjà employées. Un exemplaire du formulaire d'autodéclaration constitue l'annexe C du présent rapport.

Une fois qu'une personne a rempli une demande d'emploi sur le site Emplois Canada, le formulaire d'autodéclaration et les renseignements liés à la demande sont transmis au Système de ressource de la fonction publique, un outil électronique qui renvoie automatiquement aux gestionnaires qui embauchent les demandes remplies sur le site Web d'Emplois Canada. Ensuite, la CFP fait ensuite le lien entre les données provenant des formulaires d'autodéclaration automatisés et les données sur les nominations. Selon les données recueillies et les rapprochements effectués de cette façon, les taux de recrutement des minorités visibles en 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009 s'établissaient à 15,6 %, 17,3 % et 18,8 % respectivement, par opposition aux taux de recrutement de 8,2 % en 2006-2007 et de 9,5 % en 2007-2008 que la CFP avait obtenus en utilisant les données provenant des questionnaires d'auto-identification⁶⁵. Les taux de recrutement des minorités visibles calculés au moyen de la nouvelle méthode étaient donc beaucoup plus élevés que les taux de disponibilité des minorités visibles dans la population active d'après le

⁶⁵ Le rapport annuel 2008-2009 de la CFP ne contient pas de taux de recrutement calculé en fonction des questionnaires d'auto-identification, puisqu'il semble que la Commission n'utilise plus ces questionnaires pour mesurer le taux de recrutement dans les groupes désignés.

recensement de 2006 (12,4 %). Les taux de recrutement des Autochtones étaient aussi plus élevés lorsqu'ils étaient calculés au moyen des données provenant des formulaires d'autodéclaration, plutôt que des questionnaires d'auto-identification⁶⁶. Bien que les candidats à la fonction publique ne soient pas toujours engagés à la suite d'un concours annoncé ou d'un processus automatisé, la CFP signale que l'embauche à la fonction publique fédérale a été effectuée à la suite de concours annoncés dans 72 % des cas en 2007-2008 et 74 % des cas en 2008-2009⁶⁷. Il semble, par conséquent, que les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles sont mieux représentés à la fonction publique fédérale qu'on ne le croyait précédemment⁶⁸.

Dans son rapport annuel 2008-2009, la CFP avance que la différence entre les taux de recrutement calculés au moyen de l'ancienne méthode (les questionnaires d'auto-identification qui sont aussi utilisés pour calculer les taux de représentation) et de la nouvelle méthode (formulaire d'autodéclaration), laquelle différence était particulièrement marquée dans le cas des minorités visibles, pourrait être « attribuable en partie aux difficultés que les ministères et organismes éprouvent lorsqu'il s'agit d'administrer le processus d'auto-identification⁶⁹ ». La CFP a aussi affirmé que les ministères et organismes pourraient peut-être réduire les écarts entre les taux de représentation, mesurés au moyen des questionnaires d'auto-identification, et les taux de recrutement, calculés au moyen des formulaires d'autodéclaration, en utilisant « des lignes directrices et [...] des outils fournis par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et par la CFP pour assurer l'intégration des renseignements provenant de l'autodéclaration et de l'auto-identification

⁶⁶ D'après les données provenant des questionnaires d'auto-identification, les taux de recrutement des Autochtones en 2006-2007 et en 2007-2008 s'établissaient à 3,3 % et 3,4 % respectivement. D'après les données provenant des formulaires d'autodéclaration remplis sur le site d'Emplois Canada, les taux de recrutement des Autochtones s'établissaient à 4,2 % pour 2006-2007, 4,3 % pour 2007-2008 et 4,2 % pour 2008-2009. De la même façon, d'après les données provenant des questionnaires d'auto-identification, les taux de recrutement des personnes handicapées s'élevaient à 2,8 % en 2006-2007 et à 2,5 % en 2007-2008. Selon les données provenant des formulaires d'autodéclaration, les taux de recrutement des personnes handicapées s'établissaient à 3,9 % en 2006-2007, à 3,3 % en 2007-2008 et à 3,3 % en 2008-2009.

⁶⁷ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.75.

⁶⁸ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁶⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.77.

par toutes les organisations⁷⁰ » et au moyen « des activités de communication permettant aux postulants et aux fonctionnaires de comprendre l'objectif et l'importance de l'EE [équité en emploi] de même que la différence entre l'autodéclaration et l'auto-identification⁷¹ ». La Commission a donc indiqué dans son rapport annuel de 2008-2009 que :

[L]a CFP et le BDPRH travaillent ensemble pour examiner et comparer les systèmes, les méthodes et les pratiques utilisés par les organisations pour recueillir des données sur l'EE au moyen de l'auto-identification. Sept organisations participent à cet exercice : Environnement Canada, Santé Canada, le ministère de la Justice du Canada, Ressources naturelles Canada, la Commission de la fonction publique, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Anciens Combattants Canada⁷².

En ce qui concerne la façon dont la CFP et les autres organismes chargés de suivre et d'atteindre les objectifs d'embauche et de représentation dans la fonction publique fédérale utiliseront cette nouvelle méthode de collecte de données brutes sur le recrutement, M^{me} Barrados, lorsqu'elle a comparu devant le comité en mars 2009, a signalé que la CFP travaillera avec ses partenaires et d'autres à l'élaboration d'une méthode commune pour mesurer les taux de représentation et de recrutement dans la fonction publique fédérale et qu'elle est déterminée à faire rapport sur les résultats de ces discussions et à rendre publics les taux de recrutement pour les quatre groupes désignés dans son rapport annuel 2009-2010⁷³. D'après le rapport annuel 2008-2009, la CFP a déjà commencé les consultations avec le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, la Commission canadienne des droits de la personne et le Programme du travail de Ressources humaines et Développement des compétences Canada afin d'élaborer une méthode commune pour mesurer les taux de représentation et de recrutement⁷⁴. Le comité attend avec impatience le rapport d'étape sur les efforts déployés pour élaborer cette méthode

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, paragraphe 3.76.

⁷³ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁷⁴ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.78.

commune, dans le rapport annuel 2009-2010 de la CFP qui fera état sans doute des progrès accomplis par ces consultations.

vi. *Réactions et préoccupations suscitées par la nouvelle méthode de mesure des taux de recrutement utilisée par la CFP*

Lors de ses audiences de 2009, le comité a entendu des réactions partagées au sujet de la nouvelle méthode utilisée par la CFP pour mesurer le taux de recrutement de trois des quatre groupes désignés. Selon Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines au BDPRH, les données recueillies au moyen de l'autodéclaration et de l'auto-identification étaient identiques. Toutefois, elle a souligné que l'Agence de la fonction publique du Canada, et le Bureau qui l'a remplacée, d'une part, et la CFP, d'autre part, mesuraient des choses complètement différentes. La CFP mesurait les taux de recrutement à l'embauche, tandis que le Bureau mesurait les taux de représentation des employés en place, mais les données de la CFP tenaient compte uniquement du recrutement effectué à la suite de concours annoncés. En revanche, les données que le Bureau a obtenues par les questionnaires d'auto-identification tenaient compte des employés de la fonction publique fédérale embauchés à la suite de concours annoncés et non annoncés⁷⁵. Cela dit, le Bureau semble juger utiles les données obtenues au moyen de la nouvelle méthode de la CFP, disant qu'il travaille avec la CFP et d'autres intéressés « pour déterminer comment cette autre méthode de saisie de données pourrait être utilisée dans le futur⁷⁶ ».

Le Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, pour sa part, a exprimé de sérieuses réserves au sujet de l'utilisation, par la CFP, de formulaires d'autodéclaration au lieu des questionnaires d'auto-identification, pour obtenir des données brutes sur le recrutement chez les groupes désignés. Il juge préoccupant entre autres que la CFP ne lui ait pas fait part de sa méthode plus tôt⁷⁷.

⁷⁵ Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁷⁶ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

⁷⁷ Igbo Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, *Témoignages*, 20 avril 2009. Le Conseil a en outre suggéré que le commissaire à la protection de la vie

Mais il y avait une question plus grave encore : la légalité de l'utilisation de données tirées d'un formulaire d'autodéclaration. Du point de vue du Conseil, l'auto-identification constitue une exigence de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, contrairement à l'autodéclaration, de sorte qu'il existe un doute quant à la légalité de cette dernière. Le Conseil a également souligné qu'il ne sait pas si tous les postulants, y compris les hommes blancs, étaient tenus de s'autodéclarer sur le site de demandes automatisées, lorsqu'ils remplissent une demande d'emploi dans la fonction publique fédérale, et a ajouté que, dans le cas contraire, « l'autodéclaration est une violation du droit à l'égalité définie à l'article 15.1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷⁸ ».

Les représentants de l'Alliance de la fonction publique du Canada, pour leur part, ont indiqué que du moins, quand le formulaire automatisé d'autodéclaration a d'abord été adopté, son contenu n'était pas identique à celui du questionnaire d'auto-identification et, par conséquent, ils s'interrogeaient sur la fiabilité de la nouvelle méthode utilisée par la CFP pour calculer les taux de recrutement en 2007-2008⁷⁹. De plus, les représentants de l'Alliance, tout comme ceux du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, ont souligné que la nouvelle méthode utilisée par la CFP saisissait uniquement les données liées aux processus annoncés, correspondant à seulement 72 % de l'embauche dans la fonction publique fédérale en 2007-2008 (et 74 % en 2008-2009). À leur avis, le recours aux processus non annoncés dans 28 % des cas pour engager de nouveaux employés est une utilisation mal avisée et beaucoup trop fréquente de ce mécanisme d'embauche. Selon eux, l'embauche au moyen de ce mécanisme s'appuie sur les contacts plutôt que sur les connaissances, et les groupes marginalisés sont moins susceptibles d'avoir les contacts voulus pour être nommés⁸⁰. Ils ont pressé la CFP de publier également des données sur le

privée soit invité à vérifier la légalité du nouveau mode de collecte de données et la méthodologie utilisée, ce qui « démontrera la transparence, la légalité et la crédibilité » de l'approche de la Commission de la fonction publique.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Patty Ducharme, vice-présidente nationale, Alliance de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 8 juin 2009.

⁸⁰ Lettre de l'Alliance de la fonction publique du Canada fournissant des renseignements supplémentaires au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 21 juillet 2009.

nombre d'employés des groupes désignés embauchés à la suite de processus non annoncés afin de vérifier la validité de la nouvelle méthode de mesure du recrutement⁸¹.

Le comité estime que la nouvelle méthode utilisée par la CFP pour recueillir des données brutes sur le recrutement sera une source d'information supplémentaire utile pour les organisations qui surveillent les questions d'équité en matière d'emploi. Il juge encourageant également de voir que les données obtenues au moyen de cette nouvelle méthode semblent indiquer que les taux de recrutement des Autochtones, des personnes handicapées et, en particulier, des minorités visibles dans la fonction publique fédérale semblent plus élevés qu'on ne l'avait cru dans le passé. Cependant, le comité est d'avis que les préoccupations exprimées par le Conseil national des minorités visibles et l'Alliance de la fonction publique du Canada méritent d'être examinées de plus près par la CFP, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, le greffier du Conseil privé et d'autres qui jouent un rôle dans la surveillance des questions d'équité en matière d'emploi. Le comité juge troublant aussi que l'écart soit si profond entre les taux de recrutement des minorités visibles obtenus au moyen des questionnaires d'auto-identification et ceux qui proviennent des formulaires d'autodéclaration remplis par des personnes qui font des demandes d'emploi. Un tel écart semble indiquer que les postulants se sentent beaucoup plus libres de s'auto-identifier lorsqu'ils font une demande d'emploi qu'une fois qu'ils sont embauchés.

Comme l'ont souligné le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, le Conseil national des minorités visibles et l'Alliance de la fonction publique, tant dans leur témoignage devant le comité que dans les mémoires qu'ils ont présentés par la suite, la

⁸¹ Il semble d'après les données contenues dans le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, que cette dernière a essayé d'obtenir de meilleures données sur l'embauche d'employés nommés pour une période déterminée ou à un poste occasionnel, mais s'est heurtée à des difficultés. Les ministères et organismes fédéraux sont tenus de rendre compte à la CFP de leur recours à l'embauche d'employés occasionnels, mais les délais de présentation de rapports et leur qualité posent des problèmes, de sorte que la CFP, lorsqu'elle a effectué un rapprochement entre les données fournies par les organisations et ses propres dossiers d'embauche et de dotation est parvenu à établir une correspondance pour 68 % seulement des données. Par conséquent, la CFP cherche actuellement à voir s'il existe d'autres moyens pour recueillir des renseignements sur l'utilisation de processus non annoncés, notamment au moyen d'un quelconque système automatisé. Voir Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphes 3.46 à 3.51, et Commission de la fonction publique du Canada, *Étude sur la collecte de données relative aux processus de nomination non annoncés*, octobre 2009, <http://www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/rprt/2009/dcnaap-cdrapna/index-fra.htm>.

réticence d'une personne à s'auto-identifier comme membre d'un groupe désigné peut avoir de nombreuses causes, notamment : la crainte d'être considéré comme une statistique ou d'être étiqueté, la crainte de faire l'objet de discrimination, la volonté d'être promu en fonction de ses compétences plutôt qu'en tant que membre d'un groupe désigné, ou même l'omission des ministères qui n'envoient pas les questionnaires d'auto-identification à intervalles réguliers ou qui expliquent mal à leur personnel l'importance de l'auto-identification⁸². Malheureusement, il n'y a pas eu jusqu'à maintenant d'étude pancanadienne sur les raisons qui poussent les personnes à refuser de s'auto-identifier⁸³. Le comité estime que les efforts déployés récemment par la CFP et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines afin de comparer les systèmes utilisés par sept ministères et organismes fédéraux pour recueillir des données d'auto-identification constituent un bon départ, mais il considère qu'il faut une étude concertée pangouvernementale des causes premières du défaut de s'auto-identifier qui serait plus utile pour aider les ministères et organismes fédéraux à élaborer des stratégies afin d'éliminer les obstacles, d'encourager l'auto-identification et d'adopter des objectifs concrets et réalistes en matière d'équité en emploi.

vii. *Une certaine amélioration, mais une rareté persistante du nombre de membres de minorités visibles dans les postes de direction (EX)*

Les témoins qui ont comparu devant le comité en 2009, comme ceux de 2008, ont souligné le petit nombre de membres des minorités visibles dans les postes de direction dans la fonction publique fédérale. Il semble toutefois y avoir des progrès. Ainsi, la CFP a signalé qu'en février 2008, 27 candidats préqualifiés, membres de minorités visibles, ont été nommés dans des postes de direction et, en 2009, la CFP a établi un autre bassin de 30 candidats membres de minorités visibles qualifiés au niveau EX-1. Maria Barrados,

⁸² Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, *Témoignages*, note 61 ci-dessus; Igbo Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale, *Témoignages*, note 77 ci-dessus; Patty Ducharme, vice-présidente nationale, Alliance de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 79 ci-dessus; lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

⁸³ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, de Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du comité, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

présidente de la CFP, avait écrit récemment aux administrateurs généraux pour les informer de la disponibilité de ces candidats⁸⁴. En date du 31 mars 2009, 13 de ces 30 candidats occupaient un poste dans les ministères fédéraux⁸⁵. Il semble également que la fonction publique fédérale ait déployé des efforts pour que soient promues des personnes appartenant aux quatre groupes désignés. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines a informé le comité en avril 2009 que, selon les données d'auto-identification, les femmes avaient obtenu de 61,6 % des promotions dans la fonction publique fédérale en 2007-2008, les Autochtones en avaient obtenu 4,3 %, les personnes handicapées, 5,3 %, et les minorités visibles, 10,6 %⁸⁶.

Cela dit, il semble que les progrès dans l'embauche de minorités visibles au niveau EX varient beaucoup d'un ministère à l'autre. Lors de sa plus récente comparution devant le comité, le Conseil national des minorités visibles a signalé que 15,8 % des personnes au niveau EX à Santé Canada étaient membres de minorités visibles et que cette proportion s'établissait à 7,5 % à Ressources naturelles Canada. Ce dernier ministère comptait également 24 membres de minorités visibles dans son Programme de leadership (sur un total de 57 employés inscrits) en date du 27 mars 2009. Ces ministères connaissaient donc un bon succès dans l'embauche de membres de minorités visibles au niveau EX et les promotions à l'interne. En revanche, des 81 postes de direction au Bureau du Conseil privé, aucun n'était occupé par un membre d'une minorité visible en date du 1^{er} avril 2009. Le ministère de la Justice ne comptait pas non plus de membres de minorités visibles dans des postes EX en date du 30 novembre 2008⁸⁷. Bien que des représentants du ministère de la Justice aient informé récemment le comité qu'ils comptent désormais un membre d'une minorité visible dans un des 35 postes de direction du ministère⁸⁸, il reste que ces deux ministères semblent avoir moins progressé à cet égard que d'autres. Le comité

⁸⁴ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁸⁵ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.101.

⁸⁶ Michelle d'Auray, ancienne dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, *Témoignages*, note 61 ci-dessus.

⁸⁷ Mémoires fournis au comité par le Conseil national des minorités visibles le 20 avril 2009.

⁸⁸ Lettre de John H. Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, à la sénatrice Raynell Andreychuk, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 13 juillet 2009.

souhaite que l'embauche et la promotion de membres de minorités visibles à des postes supérieurs au gouvernement se fassent plus uniformément d'un ministère à l'autre.

viii. Déclin des postulants des minorités visibles et nécessité de confirmer l'appartenance à la communauté autochtone pour des processus ciblés

Outre les préoccupations mentionnées précédemment, le rapport annuel 2008-2009 de la CFP a aussi signalé deux autres nouvelles tendances que devraient peut-être étudier et suivre le comité, ainsi que la CFP, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, organismes de surveillance centraux chargés de veiller à ce que les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont respectées. La première de ces tendances est le déclin des membres des minorités visibles dans la fonction publique fédérale, et la seconde est le fait que la CFP demande maintenant aux postulants autochtones à des postes ciblés de confirmer leur appartenance à la communauté autochtone quand ils présentent une demande.

Comme il l'a indiqué précédemment à la partie A, sections 1 à 6 du présent chapitre, le comité juge inquiétant le déclin des postulants des minorités visibles signalé par la CFP (c'est-à-dire le taux de rejet ou d'élimination du processus des personnes qui sont auto-identifiées comme membres d'un des quatre groupes désignés lorsqu'elles ont postulé des postes dans la fonction publique fédérale), déclin beaucoup plus élevé que chez les trois autres groupes désignés. En octobre 2009, la CFP a publié le résultat de son étude sur ce phénomène qui compare les taux de déclin des postulants chez les Autochtones, chez les minorités visibles et chez les personnes handicapées. L'étude n'a constaté aucune baisse chez les personnes handicapées ou les Autochtones, tandis qu'elle a révélé que le déclin se poursuivait chez les postulants des minorités visibles⁸⁹. Selon l'étude, les membres des minorités visibles postulent à plus d'emplois que les membres des autres groupes désignés ou que le chercheur d'emploi moyen (ce qui explique peut-être en partie le taux de déclin plus élevé⁹⁰), mais elle laisse aussi entendre qu'étant donné que le groupe des minorités

⁸⁹ Commission de la fonction publique du Canada, *Déclin des groupes visés par l'équité en matière d'emploi lors du recrutement*, octobre 2009, <http://www.psc-cfp.gc.ca/pley-pltq/cead-ceed/rprt/cc/index-fra.htm>.

⁹⁰ *Ibid.* et Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphes 3.89 à 3.93.

visibles est le seul à présenter un déclin, il importe de s'assurer « qu'il y ait une évaluation impartiale lors du processus de nomination⁹¹ ».

La deuxième tendance concerne la nouvelle exigence que les Autochtones remplissent un formulaire pour confirmer leur identité autochtone lorsqu'ils postulent à des postes dont le processus est réservé uniquement aux Autochtones. Depuis le 1^{er} janvier 2010, tous les postulants autochtones sont tenus de remplir un de ces formulaires lorsqu'ils postulent à un poste visé par un processus ciblé. Une copie de ce formulaire constitue l'annexe D du présent rapport. Selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, celle-ci a décidé d'imposer cette exigence pour donner suite aux préoccupations soulevées par le Comité de l'avancement des employés autochtones (CAEA), du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, concernant le fait que « certaines personnes présentent de fausses déclarations de statut autochtone dans le but de décrocher un emploi destiné uniquement aux Autochtones⁹² ». La CFP a élaboré le contenu du formulaire en consultant « les conseillers en RH [ressources humaines] et les gestionnaires d'embauche [...] des sous-ministres principaux, du CAEA, du Conseil national des employés fédéraux autochtones, des ministères et organismes, des agents négociateurs et d'autres conseils d'employés s'intéressant à l'EE [équité en emploi]⁹³ ». Les Autochtones qui postulent à de tels postes doivent indiquer précisément dans le formulaire leur affiliation autochtone (par exemple le numéro de la bande ou du traité, l'appartenance à la Première nation ou à la nation Métis ou l'accord sur la revendication territoriale dont ils sont bénéficiaires). Le formulaire contient aussi une déclaration à l'effet que le fait de fournir des renseignements faux ou trompeurs peut entraîner le rejet de la candidature ou la révocation de la nomination.

Il est certes louable de vouloir que les postes créés et ciblés pour les Autochtones soient bel et bien occupés par des personnes de cette catégorie, mais le comité s'inquiète de l'application dans la pratique de cette nouvelle exigence. Ainsi, même si, selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, l'utilisation du formulaire sera exigée seulement quand le

⁹¹ Commission de la fonction publique du Canada, *Déclin des groupes visés par l'équité en matière d'emploi lors du recrutement*, octobre 2009, note 89 ci-dessus, p. 3.

⁹² Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008-2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.95.

⁹³ *Ibid.*

poste visé est réservé aux Autochtones⁹⁴, le libellé porte à croire que le formulaire pourrait servir à des postes ciblés visant l'ensemble des groupes désignés. Certains pourraient se demander s'il est juste que les Autochtones fassent l'objet d'un examen plus attentif que les autres groupes désignés. Il est possible aussi que des employeurs décident de ne pas réserver des emplois aux postulants autochtones puisque faire remplir le formulaire et peut-être vérifier la véracité des compétences déclarées du postulant pourraient s'avérer trop onéreux (c'est-à-dire représenter l'ajout à la procédure des ressources humaines d'une étape qu'un employeur pourrait souhaiter éviter). La CFP indique dans son rapport annuel 2008-2009 qu'elle continuera d'encourager les ministères et organismes à créer des postes ciblés pour les Autochtones quand le contexte s'y prête⁹⁵, mais il se peut aussi que l'ajout de nouvelles exigences ait un effet contraire et ralentisse la création d'emplois visant ces postulants. Par conséquent, le comité invite la CFP à continuer de surveiller l'incidence des nouvelles exigences sur les postulants autochtones et la création de nouveaux postes les ciblant.

ix. *Création du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et responsabilité accrue des sous-ministres en matière de gestion des ressources humaines*

Enfin, comme il est mentionné précédemment dans le présent rapport, l'un des principaux changements à s'être produit en 2009 en ce qui a trait à l'équité en emploi à la fonction publique fédérale a été la création du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Le 2 mars 2009, ce nouveau bureau, qui se trouve au Secrétariat du Conseil du Trésor, s'est vu confier les secteurs d'activités et de politiques de l'AFPC. Dans le communiqué diffusé le 6 février 2009 pour annoncer la création du Bureau, le premier ministre souligne que ce changement :

[...] simplifiera la structure organisationnelle [de gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Canada], [...] diminuera le nombre de recouvrements de responsabilités et [...] fera des sous-ministres les premiers responsables de la gestion du personnel dans leurs ministères ou leurs organismes⁹⁶.

⁹⁴ *Ibid.*, paragraphe 3.96.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Communiqué, « Le Premier ministre Harper annonce que le gouvernement rationalise la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique du Canada », 6 février 2009, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=2413>.

La création du Bureau fait suite aux observations et à la recommandation formulées par le Comité consultatif du premier ministre sur la fonction publique (le Comité consultatif) dans son Deuxième rapport annuel⁹⁷. Dans ce rapport, publié en mars 2008, le Comité consultatif qualifie le régime de gestion des ressources humaines à la fonction publique fédérale d'« exagérément complexe »; ce qui entraîne, selon lui, « un dédoublement des règles⁹⁸ ». Il signale qu'à l'époque, quatre organismes centraux (l'Agence de la fonction publique du Canada, l'École de la fonction publique du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé) et un organisme indépendant (la Commission de la fonction publique du Canada) ont tous un rôle à jouer dans la gestion des ressources humaines et qu'il y a beaucoup de chevauchements entre leurs fonctions respectives⁹⁹. En raison, en partie du moins, de ces chevauchements et du dédoublement des règles, il faut en moyenne 22,4 semaines pour doter un poste de durée indéterminée à la fonction publique fédérale. De l'avis du Comité consultatif, ce problème pourrait être corrigé si les sous-ministres étaient les premiers responsables de la gestion des ressources humaines et s'il incombait aux organismes centraux « d'établir les attentes et de fournir des cadres stratégiques et des directives aux ministères et aux organismes, sans exercer un contrôle excessivement rigoureux¹⁰⁰ ». Le Comité consultatif est d'avis que le remplacement de l'AFPC par un nouvel organisme central est le moyen tout indiqué pour réaliser ce changement.

Le Comité consultatif fait observer que le premier ministre et ses collaborateurs pourront vouloir officialiser par une loi ces changements à la gouvernance des ressources humaines et aux mandats s'y rattachant. Il estime cependant que cela pourra se faire en

⁹⁷ Le *Deuxième rapport du Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique* est reproduit à l'annexe 3 du *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* du greffier du Conseil privé, en date du 15 mars 2008. Le *Quinzième rapport annuel* du greffier du Conseil privé est accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/15-2008/pdf/rpt-fra.pdf>. Le Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique a été créé en novembre 2006. Coprésidé par l'ex-vice-premier ministre, le très honorable Don Mazankowski et l'ex-greffier du Conseil privé, l'honorable Paul Tellier, le Comité consultatif conseille le Premier ministre et le greffier du Conseil privé sur des questions liées au développement futur de la fonction publique du Canada.

⁹⁸ *Ibid.*, Annexe 3, p. 7.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 6 et 7.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 8.

temps et lieu, mais qu'il est urgent dans l'immédiat de concrétiser rapidement les changements envisagés¹⁰¹.

En ce qui concerne le rôle précis que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines est censé jouer dans la gestion des ressources humaines à la fonction publique fédérale, voici comment Kevin Lynch, ex-greffier du Conseil privé, décrit son rôle et celui des autres organismes engagés dans la gestion des ressources humaines, dans son *Seizième rapport annuel au premier ministre* :

[...] [L]e 2 mars 2009, l'Agence de la fonction publique du Canada et les secteurs du Secrétariat du Conseil du Trésor responsables des régimes de pensions et des avantages sociaux ainsi que des relations de travail et de la rémunération ont fusionné pour former le nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines. Celui-ci, à l'instar du Bureau du contrôleur général, relève du Secrétariat du Conseil du Trésor.

À la suite de ces changements, les organismes centraux se consacreront aux seuls aspects intéressant l'ensemble de la fonction publique.

Le Dirigeant principal des ressources humaines représentera le gouvernement du Canada à titre d'« employeur » pour les questions relatives aux ressources humaines et exercera un leadership stratégique en matière de gestion des ressources humaines. Il présidera un comité consultatif remanié sur la gestion des ressources humaines, agira à titre de président du conseil d'administration de l'École de la fonction publique du Canada et aiguillera la collectivité des ressources humaines¹⁰².

Lors de sa comparution devant le comité en avril 2009, Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, a expliqué la différence entre le rôle que son bureau est censé jouer et celui autrefois exercé par l'AFPC, en ces termes :

Ces changements reflètent [...] le fait que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ne doit s'occuper que des fonctions pouvant être exécutées à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, comme définir le cadre général de gestion du personnel, promouvoir l'excellence dans la gestion du personnel, suivre et évaluer le rendement global et l'état de la Fonction publique, établir des processus

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰² Greffier du Conseil privé, *Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 20 mars 2009, p. 33 – 34, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ar-ra/16-2009/pdf/rpt-fra.pdf>.

et systèmes communs et gérer le cadre de rémunération du personnel. Voilà, en quelques mots, le mandat de mon bureau¹⁰³.

Essentiellement il semble donc que le Bureau a été créé pour que les sous-ministres puissent exercer un plus grand contrôle sur l'embauche et la dotation, et aussi pour les responsabiliser davantage à l'égard des choix qu'ils font et des décisions qu'ils prennent à cet égard¹⁰⁴. Certains témoins ont affirmé ne pas être à l'aise avec ce changement. Ainsi, Patty Ducharme, vice-présidente nationale de l'Alliance de la fonction publique du Canada, a tenu les propos suivants :

[D]ans son dernier rapport annuel sur la fonction publique, le greffier du Conseil privé précise que la responsabilité première en matière de ressources humaines appartiendra aux ministères et que « les organismes centraux responsables de la gestion des ressources humaines pourront ainsi se concentrer uniquement sur les activités pangouvernementales ». Le Rapport n'indique pas si l'équité en matière d'emploi fait partie de ces activités pangouvernementales ou si elle sera complètement déléguée aux ministères. Même si, à l'heure actuelle, les ministères ont la responsabilité d'assurer l'équité en matière d'emploi, les organismes centraux ont joué un rôle de première importance pour ce qui est d'évaluer les progrès et d'en faire rapport, et d'établir des objectifs et des politiques pour la fonction publique concernant l'équité en matière d'emploi. L'AFPC [Alliance de la fonction publique du Canada] craint que ce ne soit plus le cas¹⁰⁵.

Le comité souhaite faire écho aux préoccupations de l'Alliance de la fonction publique du Canada et se dit confiant que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, ainsi que les autres organismes centraux, continueront à jouer un rôle dans l'évaluation et le compte rendu des progrès accomplis par les ministères au chapitre de l'équité en emploi, ainsi que dans l'établissement des objectifs et des politiques des ministères. Le comité estime de surcroît que si effectivement l'intervention des organismes centraux à cet égard est moindre qu'elle ne l'a été auparavant, il est d'autant plus important que les sous-

¹⁰³ Témoignage de Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, note 61 ci-dessus.

¹⁰⁴ Cette impression semble se confirmer dans le *Quatrième rapport annuel du Comité consultatif du Premier ministre sur la fonction publique*, 25 février 2010, <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/ar-ra/17-2010/4th-4eme/pdf/rpt-fra.pdf>. À la page 7, le Comité consultatif souligne que « [l]a dirigeante principale [des ressources humaines] s'est empressée de réduire le nombre de mesures de surveillance et de politiques centrales inutiles. Simultanément, les sous-ministres s'acquittent de leurs responsabilités de gestion de l'effectif. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer le succès de ce nouveau modèle, les progrès que le dirigeant principal a portés à notre attention nous encouragent ».

¹⁰⁵ Lettre de l'Alliance de la fonction publique du Canada visant à fournir un complément d'information au Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 21 juillet 2009.

ministres ou les administrateurs généraux soient responsables de l'atteinte des objectifs d'équité en emploi de leurs ministères et qu'en conséquence, leur rémunération au rendement ou leurs primes dépendent de leur rendement à cet égard. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. La dirigeante principale des ressources humaines nous a indiqué que si le respect des objectifs en matière d'équité en emploi fait définitivement partie du Cadre de responsabilisation de gestion utilisé pour évaluer le rendement des sous-ministres « [p]uisque de multiples facteurs sont pris en considération dans l'évaluation du rendement des sous-ministres, il est impossible d'établir une corrélation directe entre les résultats en matière d'équité en emploi (EE) obtenus dans leur ministère et le montant de leur rémunération au rendement¹⁰⁶ ».

C. Initiatives gouvernementales menées en 2007-2008

Bien qu'il attire l'attention ici sur les graves lacunes qui subsistent au chapitre de l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale, le comité souhaite aussi reconnaître le travail accompli à l'échelle fédérale pour créer un milieu de travail équitable. Malgré l'abolition du financement accordé à l'initiative *Faire place au changement* en 2006, l'équité en emploi demeure un objectif important qui retient l'attention. Le nombre d'initiatives mises en œuvre en 2007, 2008 et 2009 et dont les témoins ont fait état devant le comité, est là pour en témoigner.

Parmi les initiatives menées en 2007-2008, l'une des plus importantes a été le Processus de renouvellement de la fonction publique. Le greffier du Conseil privé a lancé cette initiative en 2006, de concert avec l'AFPC (aujourd'hui le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) qui en assure le soutien stratégique et opérationnel. Comme le soulignent Karen Ellis de l'AFPC de même que le rapport annuel 2008 du Bureau du Conseil privé¹⁰⁷, ce processus de renouvellement est assorti de quatre grandes priorités : la planification (en partie, pour atteindre les objectifs d'équité en emploi), le recrutement

¹⁰⁶ Lettre intitulée *Suivi des questions soulevées par le Comité sénatorial permanent*, envoyée par Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, Conseil du Trésor du Canada, à Adam Thompson, greffier du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 51 ci-dessus.

¹⁰⁷ Bureau du Conseil privé, *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 2008, note 97 ci-dessus.

(fixer des objectifs plus élevés et doter la fonction publique d'une image de marque), le perfectionnement des employés (encourager le perfectionnement) et l'infrastructure de base. La diversité est l'un des secteurs d'intervention privilégiés du processus de renouvellement. C'est d'ailleurs cet intérêt particulier qui a donné naissance à la Direction du renouvellement de la fonction publique et de la diversité à l'AFPC en mai 2006. Nous ne savons toutefois pas pour l'instant si cette direction continue d'exister au sein du nouveau Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

Outre le processus de renouvellement, le comité a appris que l'une des plus importantes initiatives en cours au chapitre de l'équité en emploi concerne la révision de la Politique sur l'équité en emploi du Conseil du Trésor, qui date de 1999¹⁰⁸. Au dire des fonctionnaires entendus par le comité, l'objectif est de clarifier et de simplifier le libellé de la politique et de l'axer sur les résultats afin de faciliter l'intégration des objectifs d'équité en emploi dans tous les aspects de la gestion des ressources humaines et de la planification des activités, ainsi que la responsabilisation à l'égard des résultats. La politique établira les exigences que devront respecter les sous-ministres pour se conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et à la Politique sur l'équité en emploi, décrira les indicateurs de rendement et énoncera les conséquences applicables en cas de non-conformité. Il incombera aux sous-ministres de tenir leurs gestionnaires responsables de l'équité en emploi. Une composante liée aux personnes a aussi été ajoutée au Cadre de responsabilisation de gestion. On y définit les indicateurs à partir desquels sera évalué le rendement d'une organisation, notamment en ce qui concerne l'emploi de minorités visibles. Malheureusement, cette nouvelle politique n'a pas encore été rendue publique, sans doute en raison du remplacement de l'AFPC par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en 2009. Le comité espère toutefois qu'elle fait toujours partie des plans et qu'elle sera présentée pour qu'effectivement, il incombe dorénavant aux sous-ministres de tenir leurs gestionnaires responsables de l'équité en emploi. Cette mesure irait apparemment dans le sens de l'objectif à l'origine de la création du Bureau du dirigeant principal des ressources

¹⁰⁸ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12543>.

humaines, à savoir : conférer aux sous-ministres une plus grande responsabilité en matière de gestion des ressources humaines et aussi les responsabiliser davantage à cet égard¹⁰⁹.

En plus du renouvellement de la Politique sur l'équité en emploi, M^{me} Ellis a fait savoir au comité que l'AFPC travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle politique sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation afin de prévenir toute discrimination fondée sur les motifs énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹¹⁰. Cette politique obligera les administrateurs généraux à intégrer des principes d'adaptation à la conception et à la planification des politiques, des pratiques, des procédures, des systèmes, des activités et des installations afin de prévenir la discrimination. On s'attend à ce que d'ici à ce que ces mesures entrent en vigueur, les ministères et organismes fédéraux disposeront des outils nécessaires pour s'acquitter des obligations qui en découlent¹¹¹.

Maria Barrados a aussi informé le comité d'un certain nombre d'initiatives menées dans le cadre de son mandat. Ainsi, la Commission de la fonction publique a publié une politique sur l'équité en emploi dans le processus de nomination, accompagnée d'un guide pour aider les ministères à appliquer l'équité en emploi. En mars 2008, la Commission a aussi publié une déclaration pour clarifier le concept du mérite et la façon de l'appliquer pour atteindre la représentativité dans la fonction publique fédérale, et aussi pour présenter certains des outils mis à la disposition des administrateurs généraux des ministères pour intégrer l'équité en emploi dans le processus de nomination¹¹². La CFP a aussi entrepris plusieurs études et analyses dans le but de mieux comprendre les obstacles auxquels se heurtent les

¹⁰⁹ Il semble effectivement que les choses bougent un peu au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en ce qui concerne l'élaboration de la politique. Même si la Politique sur l'équité en emploi n'est toujours pas accessible au public, le Bureau semble avoir entrepris un Examen des politiques de gestion des personnes dans le but de définir plus clairement les rôles des administrateurs généraux de ministères dans la gestion des ressources humaines et de réduire le nombre d'instruments de politique auxquels ils doivent se reporter pour s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard. Pour en savoir plus au sujet de l'Examen des politiques de gestion des personnes, voir le volet réservé au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines dans le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor : <http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/pmprp-faq-cpgp-fra.asp>.

¹¹⁰ L.R.C., 1985, ch. H-6.

¹¹¹ Selon le *Rapport annuel 2008-2009* de la Commission de la fonction publique, la CFP a aussi pris récemment certaines mesures relatives à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation. Voir Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008 – 2009*, note 2 ci-dessus, paragraphes 3.97 à 3.99.

¹¹² Cette déclaration est accessible sur le site Web de la Commission de la fonction publique à l'adresse suivante : <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/ccad-eeed/rprt/rprs/mar-lmar-fra.htm>.

minorités visibles en milieu de travail. En 2007, par exemple, M^{me} Barrados a remis au comité le rapport de la Commission sur le déclin du taux de nomination chez les groupes visés entre 2000 et 2005¹¹³. Comme il est mentionné précédemment, la CFP a mené une autre étude sur ce phénomène et a fait paraître ses plus récentes conclusions à ce sujet en octobre 2009¹¹⁴.

Deux autres initiatives ont également été lancées au cours de la période 2007-2008 pour faire suite aux grands enjeux touchant l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale. Jennifer Lynch, présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, a signalé au comité que la Commission des droits de la personne avait récemment entrepris un nouveau processus de vérification. À ce sujet, elle signale que le nombre d'employeurs assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* s'est accru de près de 50 % depuis 1997, mais que les ressources de la Commission ont diminué. La Commission examine actuellement la structure de ses ressources afin de maximiser l'efficacité de son intervention. Le comité a également appris qu'un Comité des champions sur les minorités visibles avait été créé, sous la direction de Morris Rosenberg, sous-ministre à Santé Canada. Puisque ce comité existe depuis maintenant trois ans environ, le comité est impatient d'en savoir plus à son sujet ainsi qu'à propos des initiatives qu'il a menées jusqu'ici et de ce qu'il entend faire à l'avenir.

Au cours de la période 2007-2008, en plus des initiatives précises énumérées précédemment, le gouvernement fédéral a également fait avancer un certain nombre d'autres projets dont les ramifications touchent des aspects précis de l'équité en emploi dans la fonction publique fédérale. Confirmant les observations faites par le comité dans son rapport de février 2007, les fonctionnaires ont insisté sur le fait que l'AFPC avait fait en sorte d'offrir un accès égal aux postes de direction grâce à tout un éventail de programmes de recrutement axés sur les cadres supérieurs. Ainsi, selon Karen Ellis de l'AFPC, la représentation des minorités visibles dans le Programme de stagiaires en

¹¹³ Commission de la fonction publique, *Étude sur le déclin du taux de nominations chez les groupes visés par l'équité en matière d'emploi : Rapports de présélection automatiques et nominations de 2000 à 2005*, décembre 2006, <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/cead-ceed/rprt/drp-dcln/drp-dcln-fra.pdf>.

¹¹⁴ Commission de la fonction publique, *Déclin des groupes visés par l'équité en matière d'emploi lors du recrutement*, octobre 2009, note 89 ci-dessus.

gestion, le Programme de formation accélérée pour les économistes et le Programme de formation accélérée des cadres supérieurs est supérieure à leur disponibilité dans la population active. L'AFPC nous a aussi fait part de son intention de créer un bassin de 27 candidats issus des minorités visibles pour doter des postes de direction dans les ministères fédéraux.

Le comité en a aussi appris un peu plus au sujet du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers créé en mai 2007 par Citoyenneté et Immigration Canada. Même s'il ne fournit pas d'aide directe aux néo-Canadiens au sujet des titres de compétences, le Bureau leur fournit de l'information afin de les orienter vers les organismes de réglementation compétents.

En ce qui concerne les questions d'équité en emploi au ministère de la Justice, les fonctionnaires du ministère ont indiqué que des mesures avaient été prises en 2007 et en 2008 pour remédier au fait que le ministère ne respecte pas les objectifs de l'initiative *Faire place au changement* pour trois des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi au niveau EX. Ainsi, un nouveau programme appelé Programme pour les leaders de demain du ministère de la Justice (PLDJ), a été lancé en 2006 afin de permettre l'admission d'une vingtaine d'avocats débutants (groupe pour lequel la représentativité des groupes désignés s'établissait à 50 % en 2007) à un programme de perfectionnement en gestion et en leadership, afin que ceux-ci soient prêts à occuper des postes de direction dès qu'une occasion de promotion se présentera. Un programme du Bureau du Conseil privé, *Carrière en mouvement*, recrute aussi des employés issus des minorités visibles pour des affectations de deux ans au Bureau du Conseil privé. En date de décembre 2007, quatre employés du ministère de la Justice participaient à ce programme. Enfin, les fonctionnaires du ministère ont fait mention des recommandations que leur a faites le Comité consultatif sur les minorités visibles du ministère de la Justice concernant la création d'un programme de mentorat pour les employés issus des minorités visibles. Ils ont fait savoir que ce programme allait commencer avant le 31 mars 2008¹¹⁵.

¹¹⁵ Témoignage de Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale, ministère de la Justice du Canada, note 28 ci-dessus.

D. Initiatives gouvernementales menées en 2008-2009

En 2009, certaines des initiatives gouvernementales décrites par les fonctionnaires qui ont comparu devant le comité en 2007-2008 ont été poursuivies et complétées, tandis que d'autres ont été laissées en plan. De nouvelles politiques importantes semblent avoir été abandonnées en cours de route. C'est le cas, par exemple, de la révision de la Politique sur l'équité en emploi du Conseil du Trésor, qui date de 1999. Cette politique n'a toujours pas été rendue publique, peut-être en raison du remplacement de l'AFPC par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines en mars 2009. De même, il est difficile de savoir si la Direction du renouvellement de la fonction publique et de la diversité, qui était censée être créée au sein de l'AFPC, a été ou sera intégrée au Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

D'autres initiatives, par contre, ont été menées à terme, notamment la création par la Commission de la fonction publique d'un premier bassin de candidats à des postes de direction issus des minorités visibles, dont 27 ont été placés dans différents ministères. Comme promis, un deuxième bassin de 30 candidats a été créé, et ces candidats commencent à être placés dans les ministères. De plus, les efforts se poursuivent pour que les minorités visibles soient mieux représentées dans le Programme de stagiaires en gestion et le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs. Lorsqu'elle a comparu devant le comité en avril 2009, Michelle d'Auray a signalé que la représentation des minorités visibles dans le Programme de stagiaires en gestion s'élevait à 30,6 %, tandis qu'elle s'établissait à 27,5 % dans le Programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs¹¹⁶.

Les témoins qui ont comparu devant le comité en 2009 ont fait état de plusieurs nouvelles initiatives. Par exemple, Michelle d'Auray a fait savoir au comité que dans la foulée de l'engagement du greffier du Conseil privé à renouveler la fonction publique, les administrateurs généraux ont reçu l'instruction pour 2008-2009, de recruter des diplômés d'études supérieures membres des minorités visibles en proportion plus élevée que leur

¹¹⁶ Témoignage de Michelle d'Auray, ex-dirigeante principale des ressources humaines, BDPRH, note 61 ci-dessus. *Ibid.*

disponibilité dans la population active. En vertu de cette directive, 550 des 4 200 diplômés qui ont été recrutés se sont identifiés comme membres d'une minorité visible.

La Commission de la fonction publique a pour sa part indiqué que dès décembre 2008, elle avait élargi le recours à la zone nationale de sélection à presque tous les emplois annoncés¹¹⁷, y compris les emplois de commis et de secrétaires, ainsi qu'aux emplois offerts dans le cadre du Programme fédéral d'expérience de travail étudiant, de sorte que tous les Canadiens, quel que soit l'endroit où ils vivent, peuvent postuler la plupart des emplois de la fonction publique fédérale qui sont ouverts au public. Ces efforts semblent améliorer l'accès aux emplois dans la fonction publique pour les gens qui vivent dans différentes régions du pays. Le rapport annuel 2008-2009 de la CFP indique, par exemple, qu'en « 2007-2008, 38 % (91 996) des 242 096 demandes reçues pour des postes offerts dans la région de la capitale nationale provenaient d'autres régions. En 2008-2009, ce taux s'est accru à 41 % (88 050) des 214 756 demandes reçues¹¹⁸. »

L'initiative interministérielle *Regard objectif*, menée par Citoyenneté et Immigration Canada, en est une autre qui intéresse le comité. Elle vise « à favoriser l'impartialité des processus de nomination à la fonction publique fédérale, grâce à un répertoire de fonctionnaires membres des groupes d'EE qui se sont portés volontaires pour suivre une formation afin de faire partie de comités de sélection¹¹⁹ ». Selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, « [l]a CFP et CIC sont en discussion pour savoir si la CFP devrait assurer le leadership de l'initiative *Regard objectif* dans le cadre de ses efforts visant à favoriser la diversité au sein des comités de sélection et à fournir un service de haute qualité aux ministères et organismes¹²⁰ ». Ces mesures peuvent être très utiles pour freiner le déclin du taux de nominations chez les membres des minorités visibles, dont fait état la CFP dans son étude d'octobre 2009 sur cette question.

¹¹⁷ Témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique du Canada, note 61 ci-dessus.

¹¹⁸ Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel 2008 – 2009*, 2009, note 2 ci-dessus, paragraphe 3.43.

¹¹⁹ *Ibid.*, paragraphe 3.101.

¹²⁰ *Ibid.*

C'est toutefois au ministère de la Justice où le nombre de nouvelles initiatives annoncées est le plus impressionnant. Au cours de sa comparution devant le comité en juin 2009, de même que dans les documents supplémentaires qu'il a fournis au comité avant et après sa comparution, John Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, a annoncé qu'après la comparution des fonctionnaires du ministère de la Justice devant le comité en 2007, le ministère de la Justice avait axé ses efforts sur l'augmentation de la représentation des quatre groupes désignés, mais en particulier celle des minorités visibles. Voici quelques-unes des mesures prises par le ministère en 2008-2009 :

- accroissement de la représentation des minorités visibles, des personnes handicapées et des Autochtones au ministère de la Justice au-delà de leur disponibilité dans la population active en 2006¹²¹;
- meilleure représentation des minorités visibles, en particulier dans le groupe des avocats principaux de niveau LA-2B;
- embauche d'une personne issue d'une minorité visible pour occuper un poste de direction; 25 % des nouveaux employés embauchés pour l'année provenaient de trois des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi (Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles);
- création d'une initiative nationale de sensibilisation à la diversité, qui consiste en un atelier de formation à la diversité de deux jours auquel les gestionnaires seront tenus d'assister et qui sera également offert à d'autres employés d'un bout à l'autre du pays au cours des trois prochaines années;
- lancement d'une campagne de déclaration volontaire à la grandeur du ministère;
- adoption de mesures pour accroître la participation des Autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles au Programme national de mentorat du ministère de la Justice, au Programme de gestion des talents et au Programme pour les leaders de demain du ministère de la Justice, qui visent à

¹²¹ La représentation des minorités visibles au ministère de la Justice est passée de 11,6 % (547 employés) à 13,9 % (683 employés) entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2009. La représentation des personnes handicapées est passée de 5,1 % (238 employés) à 6,0 % (297 employés), et la représentation des Autochtones est passée de 3,3 % (156 employés) à 3,7 % (184 employés) durant la même période.

préparer la relève pour doter les postes de niveau supérieur au sein du ministère¹²².

Le comité voit d'un très bon œil les nombreuses initiatives positives menées par le ministère de la Justice en 2008-2009 pour accroître l'équité en emploi et la diversité au sein de ses effectifs aux échelons supérieurs et subalternes. Certaines de ces initiatives sont propres au Ministère, mais le comité aimerait néanmoins que d'autres ministères et organismes, voire l'ensemble de la fonction publique fédérale, prennent des initiatives semblables.

¹²² Lettre de John H. Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada à la sénatrice Raynell Andreychuk, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, 2 juin 2009; John Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada, témoignage devant le comité, le 8 juin 2008; et lettre de John H. Sims, sous-ministre et sous-procureur général du Canada à la sénatrice Raynell Andreychuk, présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, note 88 ci-dessus.

CHAPITRE 3 – LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

« La fonction publique fédérale et le Canada luttent depuis 20 ans pour nous mettre aujourd’hui de mauvais chiffres sur la table. Nous sommes mal partis¹²³. »

En tant que plus important employeur au pays, la fonction publique fédérale doit refléter la diversité de la population canadienne et doit jouer un rôle de chef de file auprès des entreprises œuvrant dans d’autres secteurs plutôt que de se débattre pour être suffisamment représentative de sa population de plus en plus diversifiée. Le premier rapport du comité sur l’équité en matière d’emploi s’intitule *Nous n’y sommes pas encore*. Comme le souligne Jennifer Lynch, « [d]e toute évidence, [...] nous ne sommes pas encore parvenus au but¹²⁴ ». De l’aveu de Maria Barrados, la CFP croit : « qu’il est toujours possible de combler l’écart, mais ce qui nous préoccupe c’est plutôt le temps nécessaire pour y arriver¹²⁵ ». Le comité remarque que d’autres secteurs assujettis à la réglementation fédérale, comme celui des banques, par exemple, y sont arrivés. Pourquoi la fonction publique fédérale ferait-elle exception?

Le chapitre suivant développe plusieurs des recommandations formulées par le comité en 2007 qui n’ont pas encore été mises en œuvre (les recommandations 1, 10, 11 et 12) dans l’espoir d’offrir une certaine orientation aux organismes qui cherchent à atteindre l’équité en emploi dans la fonction publique fédérale. Il présente aussi plusieurs nouvelles recommandations portant sur des questions qui ont émergé depuis que le comité a déposé son dernier rapport sur l’équité en emploi.

A. Actions concrètes élargies pour atteindre les objectifs d’équité en emploi

Maintenant que *Faire place au changement* tire à sa fin, le comité exhorte le gouvernement fédéral à réévaluer les objectifs fixés dans le cadre de cette initiative – qui, en dernière analyse, étaient loin d’être atteignables. Le comité croit qu’il serait préférable

¹²³ Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

¹²⁴ Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, *Témoignages*, 4 février 2008.

¹²⁵ Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, *Témoignages*, 23 avril 2007.

d'aborder les objectifs d'équité en emploi sous un angle plus pratique – l'établissement d'objectifs inatteignables n'est d'aucune utilité, en particulier lorsque ceux-ci se fondent sur une estimation de la disponibilité des groupes désignés dans la population active établie à partir des chiffres du recensement de 2001, qui ne sont plus valides. À la place, le comité insiste pour que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, qui a succédé à l'AFPC, s'en tienne principalement à des mesures concrètes comme la publication et la mise en œuvre de la nouvelle politique sur l'équité en emploi promise pour avril 2009, mais qui n'a toujours pas été publiée. La politique comportera, nous l'espérons, un engagement et des stratégies renouvelées pour atteindre les objectifs d'équité en emploi – le comité est impatient de voir cette politique pour pouvoir en évaluer le potentiel. De plus, le comité souhaite exhorter les ministères et organismes fédéraux à aller de l'avant avec la publication et la mise en œuvre de stratégies de dotation permettant d'intégrer l'équité en emploi dans le critère de mérite utilisé pour départager les candidats à un emploi, et avec le ciblage des processus d'embauche vers un ou plusieurs groupes désignés pour rendre la fonction publique plus représentative. Les 12 ministères cités en décembre 2007 ne sont pas suffisants – le comité espère que d'ici la fin de 2010, tous les organismes fédéraux se seront dotés de stratégies de dotation comportant des mesures propres à combler les lacunes dans la représentation des groupes désignés, grâce au critère de mérite ou autrement.

Le comité est également d'avis qu'il existe d'autres façons concrètes de se rapprocher des objectifs d'équité en emploi. L'éternel problème des employés à court terme et occasionnels n'a toujours pas été réglé. La fonction publique fédérale doit trouver une manière d'éviter le recours à des mesures ponctuelles de dotation qui ont pour effet de compromettre l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi. La nécessité de la formation linguistique est un autre aspect qui mérite d'être examiné, comme l'ont souligné Gary Corbett, de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, et Ed Cashman, de l'Alliance de la fonction publique du Canada. Le comité comprend parfaitement que la fonction publique doit être bilingue, mais il souhaite mettre en relief la possibilité d'offrir des cours de langue en cours d'emploi dans le but exprès de faciliter l'avancement professionnel des personnes qui sont unilingues au moment où elles entrent à la fonction publique. Il faudrait mettre davantage l'accent sur la formation linguistique,

plutôt que d'insister pour que les candidats soient bilingues dès leur embauche. De cette façon, il serait plus facile au gouvernement de se doter d'une fonction publique plus représentative des régions qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la reconnaissance des titres de compétences étrangers, le comité est pleinement conscient que le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir sur les organismes de réglementation des professions; Gary Corbett croit par contre que le gouvernement fédéral pourrait néanmoins offrir aux professionnels étrangers une aide financière pour les aider à obtenir leur accréditation au Canada. Le comité prend bonne note des initiatives fédérales entamées jusqu'ici pour améliorer la reconnaissance des titres de compétences étrangers des nouveaux immigrants. Toutefois, comme l'indique le rapport de novembre 2009 du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes portant sur la reconnaissance des titres de compétences étrangers¹²⁶, il serait possible de faire davantage. Le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, mettre en place des programmes de stages ou d'aide financière à l'intention des étrangers inscrits à des études professionnelles ou à des examens d'accréditation. Il pourrait aussi faciliter l'atteinte de ses objectifs d'équité en emploi en s'interrogeant sur la pertinence de considérer en général l'expérience acquise au Canada comme un atout de taille. Dans certains domaines, il est moins pertinent d'exiger une telle expérience et les gestionnaires devraient se demander dans quelles circonstances ce critère est déterminant et dans quelles autres, il ne l'est pas.

Enfin, le comité souhaite insister sur la nécessité de prévoir des fonds pour aider les organismes et ministères fédéraux à atteindre leurs objectifs. Les crédits alloués à *Faire place au changement* ont été abolis et, bien qu'une partie de ces fonds a servi à financer des projets qui sont toujours en cours aujourd'hui, le comité exhorte le gouvernement fédéral à investir dès aujourd'hui dans l'équité en emploi de façon que la fonction publique fédérale puisse faire bonne figure à l'avenir.

¹²⁶ Chambre des communes, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, *Savoir reconnaître le succès : La reconnaissance des titres de compétences étrangers*, 2^e session, 40^e législature, novembre 2009, note 27 ci-dessus.

RECOMMANDATION 1

Le comité recommande que le gouvernement fédéral privilégie l'adoption de mesures concrètes pour atteindre ses objectifs en matière d'équité en emploi. Le gouvernement fédéral devrait notamment :

- **publier et mettre en œuvre sans tarder la version mise à jour de la politique sur l'équité en emploi du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines;**
- **inciter fortement les ministères et organismes publics fédéraux à se doter de stratégies de dotation comportant des mesures propres à combler les lacunes dans la représentation des groupes désignés d'ici la fin de 2010;**
- **instaurer des mécanismes pour éviter le recours à des mesures ponctuelles de dotation qui ont pour effet de compromettre l'atteinte des objectifs d'équité en matière d'emploi;**
- **offrir des cours de langue en cours d'emploi conçus expressément pour faciliter l'avancement professionnel des personnes qui ne possèdent qu'une des langues officielles au moment où elles entrent à la fonction publique;**
- **soutenir financièrement les fonctionnaires qui cherchent à obtenir leur accréditation au Canada;**
- **encourager les gestionnaires à mettre en perspective l'importance qu'ils accordent à l'expérience acquise au Canada et les priorités en matière d'équité en emploi;**
- **renouveler le financement de base, pour permettre à tous les ministères et organismes publics fédéraux d'atteindre leurs objectifs d'équité en emploi.**

B. La nécessité d'avoir accès à des données exactes

L'autre changement qui aiderait vraisemblablement les différents ministères et organismes fédéraux à atteindre leurs objectifs d'équité en emploi consisterait à utiliser les chiffres les plus exacts et les plus à jour possible en ce qui concerne la disponibilité dans la population active. Il serait ainsi plus facile aux organismes comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines de voir dans quelle mesure les ministères réussissent ou échouent à atteindre ces objectifs. Comme il est mentionné précédemment, malgré le fait que nous sommes maintenant en 2009, les plus récents rapports annuels de la Commission de la fonction publique, de la Commission canadienne des droits de la

personne et de l'AFPC (qui a maintenant été remplacée par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines) continuent à se fonder sur les chiffres du recensement de 2001 plutôt du recensement de 2006 pour établir la disponibilité des groupes désignés dans la population active et pour évaluer le rendement de la fonction publique dans son ensemble et des différents ministères en ce qui concerne le respect de leurs objectifs d'embauche et de recrutement pour garantir l'équité en emploi.

Le comité est conscient qu'il faut du temps pour évaluer, compiler et analyser les données recueillies lors d'un recensement national, mais il estime qu'un délai de trois ans est trop long. Il recommande donc que Statistique Canada s'entende avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier recensement national soient accessibles au grand public ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux. Ces chiffres permettront aux différents ministères de vérifier eux-mêmes s'ils ont atteint les objectifs d'équité en emploi; aux organismes de surveillance d'effectuer des évaluations indépendantes à cet égard ainsi qu'aux ministères et organismes de se fixer des objectifs plus précis et plus réalistes à ce chapitre. Les chiffres sur la disponibilité dans la population active utilisés devraient correspondre à la disponibilité des citoyens canadiens dans la population active, puisqu'ils ont la priorité d'embauche dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 2

Le comité recommande que Statistique Canada s'entende avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines pour que les chiffres sur la disponibilité des groupes désignés dans la population active tirés du dernier recensement national soient communiqués au grand public ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux dès qu'ils sont publiés.

RECOMMANDATION 3

Le comité recommande que les ministères et organismes publics qui composent le noyau de la fonction publique fédérale, de même que les organes de surveillance

comme la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines se servent des données de recensement les plus récentes dès qu'elles sont publiées pour vérifier si les objectifs d'équité en emploi sont atteints et fixer des cibles précises et réalistes à ce sujet.

De même, la nouvelle méthode utilisée par la Commission de la fonction publique en 2009 pour calculer les taux de recrutement dans la fonction publique fédérale mérite d'être examinée plus à fond. Comme il est mentionné précédemment dans le rapport, le comité est d'avis que la nouvelle méthode utilisée par la Commission de la fonction publique pour recueillir les données nécessaires au calcul du taux de recrutement est une autre source d'information utile, et nous nous réjouissons de constater que les données obtenues grâce à cette nouvelle méthode d'analyse tendent à démontrer que les taux de recrutement des Autochtones, des personnes handicapées et, en particulier, des membres des minorités visibles pour des postes à la fonction publique fédérale sont plus élevés que ce que nous croyions qu'ils étaient par le passé. Toutefois, la Commission de la fonction publique devrait préciser que toutes les personnes qui font une demande d'emploi au moyen du système automatisé sur le site d'Emplois Canada sont dirigées vers le formulaire d'autodéclaration et encouragées à le remplir. Cette précision devrait permettre de donner suite aux préoccupations exprimées par le CNMV, dont nous avons fait état précédemment dans le rapport. La CFP devrait aussi expliquer si le formulaire d'autodéclaration que les postulants remplissent sur le site d'Emplois Canada est le même, sur le plan du contenu, que celui que les employés remplissent une fois qu'ils ont été embauchés. De plus, parce que, selon le rapport annuel 2008-2009 de la CFP, seulement 74 % des postes offerts dans la fonction publique fédérale sont annoncés publiquement, les ministères et organismes fédéraux devraient trouver une meilleure façon de fournir des statistiques sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des 26 % d'emplois qui ne le sont pas, et la CFP devrait trouver un meilleur mode de collecte de données. Grâce à cette information, il sera possible, nous l'espérons, de déterminer si le taux de recrutement des membres des groupes désignés pour les postes non annoncés est vraiment beaucoup plus bas qu'il ne l'est pour les postes annoncés, comme le prétend l'Alliance de la fonction publique du

Canada. Il serait utile également que la CFP donne, dans les rapports annuels, des chiffres non seulement sur les taux de recrutement, mais aussi sur les taux d'avancement dans les postes de direction, ainsi que sur les tendances en matière de recrutement et d'avancement à la direction au fil du temps. En ayant ces renseignements, les principaux organismes, les parties prenantes et les parlementaires pourraient suivre beaucoup plus facilement le rendement du gouvernement fédéral en matière d'équité en emploi afin d'évaluer si des progrès ont été marqués ou non.

RECOMMANDATION 4

Le comité recommande que, dans son rapport annuel 2009-2010, la Commission de la fonction publique publie les résultats des consultations sur l'élaboration d'une méthode commune de calcul des taux de représentation et des taux de recrutement des groupes désignés dans la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 5

Le comité recommande que la Commission de la fonction publique, dans ses prochains rapports annuels :

- **publie les taux de recrutement des quatre groupes désignés comme elle l'a fait dans son rapport annuel 2008-2009;**
- **présente des chiffres sur les taux de recrutement des groupes désignés à l'égard des emplois qui n'ont pas été annoncés publiquement;**
- **publie des chiffres sur les taux d'avancement dans les postes de direction;**
- **offre des renseignements sur les tendances en recrutement, aux postes annoncés et non annoncés.**

De plus, comme il est mentionné précédemment, il y a un écart considérable entre les taux de recrutement des membres des minorités visibles obtenus à partir des questionnaires d'auto-identification que les fonctionnaires fédéraux remplissent une fois qu'ils ont été embauchés, et les taux de recrutement des membres des minorités visibles obtenus à partir des formulaires d'autodéclaration qu'ils remplissent au moment de postuler un emploi, ces taux étant beaucoup plus élevés dans ce dernier cas que dans le premier. Le comité croit que cet écart est une indication du fait que les membres des minorités visibles sont plus à l'aise de s'auto-identifier comme membres d'une minorité visible au moment où ils

postulent un emploi qu'une fois qu'ils ont été embauchés. Des témoins ont dit au comité que diverses raisons peuvent expliquer la décision de quelqu'un de ne pas s'identifier soi-même comme membre d'un groupe désigné une fois qu'il a été embauché, mais qu'aucune étude systémique n'a encore été menée à l'échelle de l'administration fédérale pour savoir pourquoi les fonctionnaires fédéraux refusent de s'identifier comme membres d'un groupe désigné une fois qu'ils ont été embauchés. Le comité croit qu'une telle étude devrait être menée, parce qu'elle permettrait non seulement d'éclairer le gouvernement et le grand public sur les raisons profondes qui incitent une personne à ne pas s'auto-identifier, mais elle aiderait aussi les ministères et organismes fédéraux à élaborer des stratégies pour éliminer les obstacles et encourager l'auto-identification et à se fixer des objectifs concrets et réalistes en matière d'équité en emploi. Il serait utile également que la CFP et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines publient, dans leurs rapports annuels respectifs, des chiffres sur les taux de rétention et les tendances de ces taux dans chacun des quatre groupes désignés. Ces renseignements aideraient les ministères et organismes fédéraux, ainsi que les organismes de surveillance, les parties prenantes et les parlementaires à déterminer si les membres des groupes désignés restent à la fonction publique plus longtemps une fois qu'ils sont engagés ou si, au contraire, la fonction publique fédérale a de la difficulté à retenir les membres de l'un ou plusieurs de ces groupes.

RECOMMANDATION 6

Le comité recommande que le gouvernement fédéral mène, en 2010, une étude systémique à l'échelle de l'administration fédérale pour savoir pourquoi les fonctionnaires fédéraux omettent de s'identifier comme membres d'un groupe désigné une fois qu'ils ont été embauchés et qu'il publie les résultats de cette étude le plus rapidement possible.

RECOMMANDATION 7

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines publient des chiffres sur les taux de rétention des quatre groupes désignés et les tendances de ces taux.

Finalement, le comité souhaite souligner deux autres questions concernant les données et les chiffres qui ont préoccupé ses membres durant les audiences. Premièrement, alors qu'une personne peut appartenir à plus d'un groupe désigné et que certaines femmes faisant partie du groupe des Autochtones, des personnes handicapées ou des minorités visibles, appartiendront toujours à au moins deux groupes désignés, les données sont rares pour indiquer si les taux de recrutement, de représentation, de rétention et d'avancement dans les postes de direction diffèrent pour les hommes et les femmes au sein de ces trois groupes. Selon le comité, il serait utile que la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, lorsqu'ils fournissent des chiffres sur l'équité en emploi dans leurs rapports annuels, ventilent les données par sexe chez les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Le comité espère qu'une telle ventilation indiquera si les questions de recrutement, de représentation, de rétention et d'avancement dans les postes de direction présentent des difficultés différentes pour les membres de ces trois groupes désignés selon qu'ils sont de sexe masculin ou féminin.

RECOMMANDATION 8

Le comité recommande que dans les prochains rapports annuels, la Commission de la fonction publique et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines ventilent les données par sexe chez les Autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles, lorsqu'ils présentent des données sur l'équité en emploi.

La deuxième question concerne le taux de déclin des postulants à la fonction publique fédérale appartenant au groupe des minorités visibles. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, le rapport 2009 de la CFP montre que le problème du déclin chez ce groupe persiste. Il faut approfondir l'examen afin de déterminer les causes de ce déclin et prendre des mesures correctives, au besoin, afin d'éliminer les obstacles à l'emploi des membres des minorités visibles. Il est à espérer qu'une fois terminé l'examen des causes possibles de ce déclin, il sera possible d'élaborer une stratégie pour résoudre le problème. Par conséquent, le comité recommande que la Commission de la fonction publique continue d'étudier le phénomène du déclin chez le groupe des minorités visibles et présente

dans un rapport au Parlement en 2010-2011 les résultats de son étude sur les causes de ce déclin et un projet de stratégie afin de les supprimer.

RECOMMANDATION 9

Le comité recommande qu'en 2010-2011, la Commission de la fonction publique étudie de plus près les taux de nomination des membres de groupes désignés afin de comprendre les raisons du déclin ou de l'élimination plus élevé des minorités visibles lors de concours en vue de postes à la fonction publique fédérale, et que la Commission de la fonction publique présente dans un rapport au Parlement les résultats de son étude et un projet de stratégie afin de supprimer les causes du déclin des minorités visibles.

C. Mise en application et responsabilisation

Malgré son appui au renouvellement par l'AFPC de la Politique sur l'équité en emploi de la fonction publique fédérale, le comité souhaite réitérer les observations formulées dans son rapport de 2007, à savoir que ce qui importe le plus à la promotion des objectifs d'équité en emploi n'est pas tant l'adoption d'autres lois et de politiques, mais plutôt la mise en œuvre efficace et responsable de celles déjà existantes. Cela est particulièrement important maintenant que les sous-ministres assument une plus grande part de responsabilité dans la gestion des ressources humaines de leurs ministères et organismes respectifs. Comme l'a souligné Fo Niemi du Centre de recherche-action sur les relations raciales au moment de sa comparution, les outils dont nous avons besoin existent déjà — ce qui importe le plus, c'est la responsabilisation des cadres supérieurs et des gestionnaires. Igbo Natufe du CNMV a défendu ce point de vue et mis en relief l'extrême nécessité d'insister sur la mise en application et la responsabilisation pour conférer à la fonction publique fédérale moderne la crédibilité voulue. Comme l'a souligné le comité en février 2007 lorsqu'il a pris position en faveur de l'idée de lier les primes des administrateurs généraux à leurs évaluations de rendement au chapitre de l'équité en emploi, il est illusoire de s'attendre à des progrès concrets si nous ne mettons pas en place des mesures pour garantir la conformité aux politiques. Igbo Natufe, Fo Niemi, Karl Flecker et Ed Cashman ont tous insisté sur le fait qu'il ne suffit pas d'inciter, il faut aussi exiger. En d'autres termes, les gestionnaires qui échouent constamment à satisfaire à

leurs obligations en matière d'équité en emploi devraient avoir à en subir les conséquences. Pour ce faire, il faudrait que les primes soient liées au rendement au chapitre de l'équité en matière d'emploi ou peut-être aussi que des noms et des chiffres soient publiés quand les objectifs d'équité en matière d'emploi ne sont pas atteints.

RECOMMANDATION 10

Le comité recommande que le gouvernement fédéral trouve des moyens concrets de responsabiliser les gestionnaires de la fonction publique fédérale à l'égard des normes présentées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, par exemple :

- **en liant les primes des administrateurs généraux à leur rendement au chapitre de l'équité en matière d'emploi, surtout dans les ministères et organismes où des mesures correctives ont été appliquées en raison de difficultés dans le passé à atteindre les objectifs d'équité en emploi;**
- **en offrant aux administrateurs généraux une formation plus poussée et ciblée en matière de droits de la personne;**
- **en publiant les noms des ministères et des organismes ou les chiffres quand les objectifs d'équité en matière d'emploi ne sont pas atteints.**

D. Culture organisationnelle et solide leadership

La question sous-jacente primordiale à la base de ces recommandations et du rapport du comité de février 2007 est celle de la culture organisationnelle. Le comité reconnaît clairement que l'atteinte des objectifs d'équité en emploi repose en grande partie sur la culture organisationnelle et sur l'exercice d'un solide leadership. Maria Barrados a particulièrement insisté là-dessus et a souligné que, d'après son expérience, l'obtention de résultats exige habituellement une intervention concertée. Ce sont le plus souvent les mauvaises habitudes qui empêchent d'avancer : « [q]uand on y met les efforts et qu'on fait preuve de leadership, les chiffres sont concluants; lorsque ce n'est pas le cas, on n'atteint pas les objectifs¹²⁷ ». Jennifer Lynch a fait écho à ce point de vue lorsqu'elle a tenu les propos suivants :

¹²⁷ Témoignage de Maria Barrados, présidente, Commission de la fonction publique, note 20 ci-dessus.

[B]eaucoup trop souvent, nous devons pousser des employeurs récalcitrants sur le chemin de l'équité en emploi. Plutôt que de voir l'équité comme faisant partie des valeurs et des résultats stratégiques, les ministères y voient trop souvent une autre de ces exigences qu'il faut supporter.

L'équité en emploi ne devrait pas être assimilée à une tâche qui appartient à un gestionnaire de l'équité en emploi, à un contrôle destiné à alimenter les statistiques. La réalisation de l'équité en emploi devrait plutôt figurer dans la vision, les valeurs et les objectifs mêmes de l'organisation [...]¹²⁸.

Le comité tient à souligner que le leadership est apparemment l'élément clé de l'équation qui permet à tout le reste de se mettre en place.

Leadership efficace et culture organisationnelle accueillante vont de pair. Ils créent un contexte dans lequel les ministères et les organismes ne s'attardent pas uniquement aux chiffres et aux aspects juridiques, mais accordent plus de poids à l'importance de stimuler « le sentiment d'appartenance, la réciprocité et l'engagement¹²⁹. Pour qu'une culture organisationnelle soit accueillante, il faut que les dispositions sur l'équité en matière d'emploi soient intégrées aux pratiques quotidiennes à la fonction publique fédérale. Comme l'a souligné Jennifer Lynch :

Les employeurs ont besoin d'intégrer la culture, la diversité et la créativité dans l'ensemble de l'organisation, et pas uniquement au niveau des employés de première ligne ou des sous-ministres, mais à tous les niveaux. Lorsque tout cela est pleinement intégré, l'organisation est plus susceptible d'atteindre ses objectifs. Autrement, les employés de première ligne le sentiront. Ils détecteront les anomalies, deviendront désenchantés et démoralisés et reviendront à leurs anciennes méthodes ou quitteront leur emploi, et nous nous retrouverons avec un problème de maintien de l'effectif¹³⁰.

À cette fin, le comité exhorte la fonction publique fédérale à améliorer les programmes déjà en place qui s'adressent directement aux gestionnaires et visent à leur faire comprendre l'importance de l'équité en matière d'emploi. Ces gestionnaires peuvent ensuite transmettre ces enseignements aux employés de leurs ministères. Karen Ellis a souligné l'efficacité de ces techniques en ces termes :

¹²⁸ Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, note 124 ci-dessus.

¹²⁹ Fo Niemi, directeur général, Centre de recherche-action sur les relations raciales, mémoire présenté au comité le 3 décembre 2007. [traduction]

¹³⁰ Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, note 124 ci-dessus.

Lorsque vous donnez de votre temps, les gens changent et peuvent s'emparer des solutions, essayez d'appliquer ce qu'ils ont appris sur leur lieu de travail. C'est ainsi que les choses changent. Le changement n'est pas le fruit d'une interminable série de courriels. On l'obtient en parlant et en partageant l'expérience de ce qui marche. Pour moi, il s'agit de faire saisir l'importance de la planification et la nécessité de changer les mentalités¹³¹.

Le comité croit primordial que cette pression en faveur de l'équité en emploi s'incarne dans la fonction publique fédérale, en commençant par les hautes sphères, afin d'inspirer le leadership.

Jennifer Lynch s'est également attardée au problème auquel est confrontée actuellement la fonction publique — bien des entreprises du secteur privé ont reconnu la véritable importance d'avoir un effectif représentatif et ont ajusté leurs pratiques internes pour tenir compte de ce constat. Pourquoi alors la fonction publique fédérale est-elle incapable d'en arriver au même constat? Voici ce qu'en pense M^{me} Lynch :

Certains employeurs du secteur privé voient l'équité en emploi non pas comme quelque chose d'imposé, mais plutôt comme une bonne pratique. Ils se rendent compte du fait qu'un effectif représentatif de la diversité de leur clientèle les aide à mieux servir la clientèle et à maximiser les profits¹³².

Parce qu'elle reprend et développe l'une des recommandations antérieures du comité, la proposition de Karl Flecker concernant la nécessité d'une stratégie de communication « honnête mais impertinente¹³³ » présente beaucoup d'intérêt aux yeux du comité. M. Flecker insiste sur la nécessité pour le gouvernement fédéral de rejoindre les collectivités sous-représentées en faisant preuve d'honnêteté et en reconnaissant qu'il existe des barrières systémiques au sein de la fonction publique fédérale. Selon lui, une bonne stratégie de communication consisterait à admettre les échecs du gouvernement sans chercher à les camoufler derrière un jargon administratif sur l'équité. Cet aveu doit être assorti d'un message clair qui valorise le travail dans la fonction publique fédérale et réitère l'engagement du gouvernement à la transparence dans le dossier de l'équité en emploi.

¹³¹ Karen Ellis, présidente principale, Secteur du renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail, Agence de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007.

¹³² Témoignage de Jennifer Lynch, présidente, Commission canadienne des droits de la personne, note 124 ci-dessus.

¹³³ Témoignage de Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, note 123 ci-dessus.

Enfin, pour favoriser l'instauration d'une culture organisationnelle de bon aloi, le comité invite le gouvernement à renforcer concrètement sa capacité de protéger les personnes contre la discrimination et le harcèlement en améliorant l'efficacité et l'accessibilité du système de protection des droits de la personne. Fo Niemi et Jennifer Lynch ont parlé au comité de la nécessité de fournir des ressources suffisantes à la Commission canadienne des droits de la personne. M. Niemi a particulièrement insisté sur la nécessité de ne pas reléguer au second plan les plaintes mettant en cause des obstacles systémiques et des cas de discrimination au profit de tentatives pour régler ces différends au cas par cas. Il a aussi fait état de la nécessité pour les syndicats de réexaminer leur capacité de recevoir et de traiter ces plaintes et a invité le comité à encourager les syndicats à intervenir de façon plus proactive en matière d'équité en emploi. Le comité a beaucoup aimé la réaction de Karl Flecker à ce sujet, à savoir qu'il faut former les représentants syndicaux pour qu'ils soient réceptifs à ces enjeux et les traitent en conséquence. Le comité exhorte les syndicats à se mettre à l'écoute de ces préoccupations et propositions.

RECOMMANDATION 11

Le comité presse le gouvernement fédéral d'accorder une attention particulière à la culture organisationnelle et au leadership dans ses efforts pour atteindre les objectifs d'équité en emploi, et ce, tant pour l'ensemble des quatre groupes désignés que pour chaque groupe pris individuellement. L'impulsion en faveur de l'équité en emploi doit venir d'en haut – notamment du Cabinet du Premier ministre – et il importe de s'adresser directement aux gestionnaires pour bien leur faire comprendre l'importance de l'équité en emploi pour l'avenir de la fonction publique fédérale.

RECOMMANDATION 12

Le comité recommande que le gouvernement fédéral se dote d'une stratégie de communication visant à promouvoir ses objectifs relativement à l'équité en emploi. Dans cette stratégie, il importe d'admettre les défis que devait relever le gouvernement afin d'atteindre ces objectifs, et les mesures qu'il entend prendre afin de créer une fonction publique qui reflète fidèlement la composition de la société canadienne. La stratégie devrait également valoriser le travail dans la

fonction publique fédérale et réitérer l'engagement du gouvernement à la transparence dans le dossier de l'équité en emploi.

RECOMMANDATION 13

Le comité recommande que le gouvernement s'efforce d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système de protection des droits de la personne érigé aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, afin de pouvoir agir concrètement pour protéger les individus contre la discrimination.

E. Conclusion

Le comité rappelle qu'il y a 40 ans à peine, seulement 2 % de la population canadienne pouvait être classée comme une minorité visible vivant au Canada, mais que dès le recensement de 2001, cette proportion avait augmenté pour s'établir à environ un huitième de la population canadienne. D'ici 2017, on prévoit que les minorités visibles représenteront un cinquième de la population canadienne. La population totale de Canadiens nés à l'étranger s'accroît à un rythme beaucoup plus rapide que la population de Canadiens nés ici — l'immigration est à l'origine d'à peu près les deux tiers de la croissance démographique canadienne¹³⁴. Le *Quinzième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* du greffier du Conseil privé (2008) souligne par ailleurs que le vieillissement de la population active au Canada est marqué — 66 % de l'effectif a plus de 40 ans. Ces faits ont inspiré à Karl Flecker la réflexion suivante :

Ce pays, et la fonction publique fédérale, subit une vive concurrence pour des gens qualifiés. Soixante-dix pour cent des emplois disponibles d'ici 2017 le seront pour cause de départ à la retraite. Les travailleurs de la prochaine vague voudront éprouver de l'intérêt, se sentir les bienvenus et capables de faire le travail¹³⁵.

¹³⁴ Igbo Natufe, président, Conseil national des minorités visibles de la fonction publique, *Témoignages*, 3 décembre 2007; Ed Cashman, vice-président exécutif régional, Alliance de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 4 février 2008; Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, *Témoignages*, 10 décembre 2007; Gary Corbett, vice-président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada, *Témoignages*, 3 février 2008.

¹³⁵ Témoignage de Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme, Congrès du travail du Canada, note 123 ci-dessus.

La masse critique nécessaire au changement « nous environne¹³⁶ ». Il est clair pour le comité que le potentiel de changement est là. Il reste au gouvernement fédéral à apprendre à exploiter ce potentiel et à transformer ses objectifs d'équité en emploi en réalité.

¹³⁶ *Ibid.*

ANNEXE A : TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ DURANT LA 1RE SESSION DE LA 39E LÉGISLATURE

Le lundi 23 avril 2007

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;

Linda Gobeil, première vice-présidente, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ DURANT LA 2E SESSION DE LA 39E LÉGISLATURE

Le lundi 3 décembre 2007

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;

Joanne Lalonde, directrice générale intérimaire, Direction des services à la clientèle nationale;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

Centre de recherche-action sur les relations raciales :

Fo Niemi, directeur général.

Conseil national de minorités visibles de la fonction publique fédérale :

Igho Natufe, président;

Adelaida Bustamante, agente administrative principale.

Le lundi 10 décembre 2007

Agence de la fonction publique du Canada :

Karen Ellis, vice-présidente principale, Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail;

Angela Henry, directrice intérimaire, Politiques sur la diversité, Direction générale du renouvellement de la fonction publique et de la diversité.

Ministère de la Justice Canada :

Camille Therriault-Power, directrice générale, Bureau de la directrice générale;

Zina Glinski, conseillère principale en politiques, Équité en matière, Section de la planification des RH et de l'équité en matière d'emploi et systèmes;

Pamela Woods, gestionnaire, Dotation, Langues officielles et reconnaissance, Section de la dotation, des langues officielles et reconnaissance.

Congrès du travail du Canada :

Karl Flecker, directeur national du Service des droits de la personne et de la lutte contre le racisme.

Le lundi 4 février 2008

Commission canadienne des droits de la personne :

Jennifer Lynch, présidente;

Hélène Goulet, secrétaire générale;

Philippe Dufresne, directeur et avocat-conseil, Division des services contentieux;

Natalie Dagenais, directrice, Division des enquêtes;

Alex Dei, directeur, Programme de conformité à l'équité en matière d'emploi.

Alliance de la Fonction publique du Canada :

Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi;

Ed Cashman, vice-président exécutif régional.

Institut professionnel de la fonction publique du Canada :

Gary Corbett, vice-président;

Al Ravjiani, directeur régional de l'Ontario et président du comité des droits de la personne en milieu de travail;

Allison Pilon, agente de recherche.

À titre personnel :

Mark Persaud;

James C. Morton.

Le lundi 10 mars 2008

Statistique Canada :

Christel Le Petit, chef, Analyse et projets spéciaux, Division de la statistique du travail;

Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail;

Tracey Leesti, directrice adjointe, Division de la statistique du travail.

À titre personnel :

Ravi Jain, avocat spécialisé en droit de l'immigration.

British Columbia College of Teachers :

Marie Crowther, registraire.

Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario :

Lise Roy-Kolbusz, registraire adjointe;

Frank McIntyre, gestionnaire en ressources humaines.

**TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ DURANT
LA 2E SESSION DE LA 40E LÉGISLATURE**

Le lundi 23 mars 2009

Statistique Canada :

Geoff Bowlby, directeur, Division de la statistique du travail;

Jane Badets, directrice, Division de la Statistique sociale et autochtone;

Tina Chui, chef, Analyse Immigration et ethnoculturel, Division de la Statistique sociale et autochtone.

Commission de la fonction publique du Canada :

Maria Barrados, présidente;

Donald Lemaire, premier vice-président, Direction générale des politiques;

Paula Green, directrice générale, Équité et diversité.

Le lundi 20 avril 2009

Conseil national des minorités visibles de la fonction publique fédérale (CNMV) :

Igho Natufe, président;

Catherine Kizito, agente administrative principale;

Marcel Kabundi, président du comité du CNMV au Service correctionnel du Canada;

Waheed Khan, membre du Comité consultatif sur les minorités visibles à Environnement Canada.

Le lundi 27 avril 2009

Conseil du Trésor du Canada - Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines :

Michelle d'Auray, dirigeante principale des ressources humaines;

Marc O'Sullivan, vice-président int., Renouvellement de la main-d'œuvre et du milieu de travail.

Le lundi 8 juin 2009

Ministère de la Justice Canada :

John Sims, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada;

Donna Miller, sous-ministre déléguée;

Joan Pratt, directrice générale int., Direction générale des ressources humaines et du développement professionnel.

Alliance de la Fonction publique du Canada :

Patty Ducharme, vice-présidente nationale;

Allison Pilon, agente d'équité en emploi/Droits de la personne.

ANNEXE B : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE DE L'EMPLOYÉ UTILISÉ PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS QUI COMPOSENT LE NOYAU DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Formulaire de déclaration volontaire de l'employé

(Confidentiel une fois rempli)

- Ce formulaire vise à recueillir des renseignements sur la composition de l'effectif de la fonction publique, afin de satisfaire aux exigences de la législation en matière d'équité en emploi et de faciliter la planification et la mise en œuvre d'activités relatives à l'équité en matière d'emploi. Votre collaboration est **facultative** et vous pouvez vous identifier avec plus d'un groupe désigné.
- Les renseignements que vous fournissez seront utilisés pour établir des statistiques sur l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. Avec votre accord (voir la partie E), ils pourront aussi être utilisés par le coordonnateur de l'équité en emploi de votre ministère à des fins de gestion des ressources humaines. Ceci pourrait permettre, par exemple, de présenter des candidats à des activités de formation et à des affectations de perfectionnement et, dans le cas de personnes handicapées, de faciliter les aménagements requis au travail.
- Les renseignements sur l'équité en emploi seront conservés dans la Banque de données sur l'équité en emploi (BDÉE) du Secrétariat du Conseil du Trésor et leur confidentialité est assurée en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Vous avez le droit d'examiner et de corriger toute information qui vous concerne. Vous avez l'assurance qu'elle ne sera pas utilisée à des fins non autorisées.

*Étape 1 : Remplissez les parties A à E. Pour les parties B, C et D, consultez les définitions **fournies**.*

*Étape 2 : **Signez, datez et retournez sous scellé, le formulaire au coordonnateur en matière d'équité en emploi de votre ministère ou organisme.***

Merci de votre collaboration

TBS/PPB 300-02432

TBS/SCT 330-78 (Rev. 1999-02)

A.

Nom de famille

Prénom usuel et initiale

Ministère ou organisme/Direction générale

N° de téléphone (bureau)

Code d'identification de dossier
personnel (CDDP)

☐ Femme

☐ Homme

B. Une personne handicapée... (i)

...est une personne qui a une déficience durable ou récurrente soit de sa capacité physique, mentale ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage et :

1. considère qu'elle a des aptitudes réduites pour exercer un emploi; pense qu'elle risque d'être classée dans cette catégorie par son employeur ou par d'éventuels employeurs en raison d'une telle déficience.
2. La présente définition vise également les personnes dont les limitations fonctionnelles liées à leur déficience font l'objet de mesures d'adaptation pour leur emploi ou dans leur lieu de travail.

Êtes-vous une personne handicapée?

☐ Non

☐ Oui, veuillez cocher le cercle approprié

11 ☐ **Coordination ou dextérité** (difficulté à se servir des mains ou bras, par exemple pour saisir ou utiliser une agrafeuse ou pour travailler au clavier)

12 ☐ **Mobilité** (difficulté à se déplacer d'un local à l'autre, à monter ou à descendre les escaliers, etc.)

16 ☐ **Cécité ou malvoyance** (incapacité ou difficulté à voir)

19 ☐ **Surdité ou malentendance** (incapacité ou difficulté à entendre)

13 ☐ **Élocution** (incapacité à parler ou difficulté à parler et à se faire comprendre)

23 ☐ **Autre handicap** (difficultés d'apprentissage ou de développement et tout autre type de handicap)

(Veuillez préciser) _____

C. Un autochtone...

...est une personne faisant partie du groupe des Indiens de l'Amérique du Nord ou d'une Première nation, ou qui est Métis ou Inuit. Les termes «indiens de l'Amérique du Nord» et

«Première nation» signifient les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Indiens couverts par traités.

Êtes-vous autochtone?

☐ Non

☐ Oui, veuillez cocher le cercle approprié

03 ☐ Indien de l'Amérique du Nord / Première nation

02 ☐ Métis

01 ☐ Inuit

D. Un membre d'une minorité visible...

...au Canada est une personne (autre qu'un Autochtone défini en C) qui n'est pas de race ou de couleur blanche, peu importe le lieu de sa naissance.

Êtes-vous membre d'une minorité visible?

☐ Non

☐ Oui, veuillez cocher le cercle qui décrit le mieux le groupe auquel vous appartenez

41 ☐ Noir

45 ☐ Chinois

51 ☐ Philippin

47 ☐ Japonais

48 ☐ Coréen

56 ☐ Asiatique du Sud/Indien de l'Est (*Indien de l'Inde, Bangladais, Pakistanais, Indien de l'Est originaire de la Guyane, de la Trinité, de l'Afrique orientale, etc.*)

58 ☐ Asiatique du Sud-Est (*Birman, Cambodgien, Laotien, Thaïlandais, Vietnamiens, etc.*)

57 ☐ Asiatique de l'Ouest non blanc, Nord-Africain non blanc ou Arabe (*Égyptien, Libyen, Libanais, Iranien, etc.*)

42 ☐ Latino-Américain non blanc (*Amérindiens de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, etc.*)

44 ☐ Personnes d'origine mixte (*dont l'un des parents provient de l'un des groupes ci-dessus*)

59 ☐ Autre minorité visible
(Veuillez préciser) _____

E.

99 ☐ Les renseignements fournis peuvent servir à des fins de gestion des ressources humaines

Signature

(DD/MM/YY)

ANNEXE C : FORMULAIRE DE DÉCLARATION VOLONTAIRE REMPLI PAR LES PERSONNES QUI FONT UNE DEMANDE D'EMPLOI À LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE AU MOYEN DU SYSTÈME AUTOMATISÉ SUR LE SITE D'EMPLOIS CANADA

Équité en emploi (ÉE) – Formulaire d'application en ligne

Renseignements généraux

Les renseignements fournis dans cette section sont recueillis en vertu de l'article 9 de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, et leur confidentialité est protégée conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Vos réponses à ces questions sont **entièrement volontaires**.

Zone de saisie

Utilisation de ces renseignements - Tous les renseignements d'auto-identification seront utilisés à des fins statistiques. Sous réserve de votre consentement, ils peuvent également servir aux fins du recrutement, de la formation et d'autres possibilités de perfectionnement visant les groupes de l'équité en emploi.

Nota : Si vous précisez que vous ne voulez pas que ces renseignements soient utilisés à des fins de recrutement visant les groupes de l'ÉE, votre candidature ne pourra être prise en considération pour les possibilités d'emploi limitées aux membres d'un groupe désigné particulier, même si vous faites partie de ce groupe.

Autochtones - Une personne autochtone est un Indien ou une Indienne de l'Amérique du Nord ou un membre d'une Première nation, un ou une Métis ou un ou une Inuit. Les Indiens et Indiennes de l'Amérique du Nord ou les membres d'une Première nation comprennent les Indiennes et les Indiens inscrits, non inscrits et assujettis à un traité.

Personnes membres d'un groupe de minorités visibles - Par membre d'un groupe de minorités visibles au Canada, on entend toute personne (exception faite des Autochtones décrits plus haut) dont la couleur ou la race n'est pas blanche, peu importe son lieu de naissance. Les groupes de minorités visibles sont les suivants : Noirs, Latino-Américains non blancs (notamment les Autochtones d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, etc.), Chinois, Japonais, Coréens, Philippins, Asiatiques du Sud/Indiens de l'Est (y compris les Indiens de l'Inde, du Bangladesh, du Pakistan, les Indiens de l'Est de la Guyane, de Trinidad, d'Afrique de l'Est, etc.), Asiatiques de l'Ouest non blancs, Nord-Africains non blancs ou arabes (y compris les Égyptiens, les Libyens, les Libanais, etc.), Asiatiques du Sud-Est (y compris les Birmans, les Cambodgiens, les Laotiens, les Thaïlandais, les Vietnamiens, etc.), personnes d'origine mixte (dont un des parents est membre d'un groupe de minorités visibles susmentionnés), autres minorités visibles.

Personnes handicapées - Par personne handicapée, on entend toute personne qui a une déficience durable ou récurrente soit de ses capacités physiques, mentales ou sensorielles, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage et :

a) soit considère qu'elle a des aptitudes réduites pour exercer un emploi, OU
b) pense qu'elle risque d'être classée dans cette catégorie par son employeur ou par d'éventuels employeurs en raison d'une telle déficience. Parmi les handicaps, notons : coordination ou dextérité (difficulté à se servir des mains ou des bras, par exemple pour saisir ou utiliser une agrafeuse ou pour travailler au clavier), mobilité (difficulté à se déplacer, par exemple, d'un local à un autre, à monter ou à descendre les escaliers), cécité ou difficulté visuelle (incapacité ou difficulté à voir), surdité ou difficulté auditive (incapacité ou difficulté à entendre), élocution (incapacité à parler ou difficulté à parler et    se faire comprendre), autres handicaps (y compris les difficultés d'apprentissage, les difficultés de développement et tout autre genre de handicap).

Boutons

Sauvegarder - Si vous ne sauvegardez pas l'information inscrite, celle-ci sera perdue lorsque vous passerez à l'écran suivant.

  cran pr  c  dent - Ce bouton vous permet de revenir à l'écran pr  c  dent. L'information que vous avez inscrite sur cet écran **ne sera pas** sauvegard  e.

  quit   en emploi (  E)

La fonction publique du Canada s'est engagée à effectuer une sélection fondée sur le mérite en assurant la participation pleine et entière des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des membres des groupes de minorités visibles. Vos réponses aux questions sont **volontaires** et seront utilisées tant à des fins statistiques que pour la prise en considération de votre candidature aux fins de recrutement, de formation et d'autres possibilités de perfectionnement.

Veuillez consulter le texte à la rubrique AIDE pour obtenir des renseignements plus détaillés.

Veuillez indiquer à quelles fins ces renseignements d'  E peuvent être utilisés :

   des fins statistiques seulement:

   des fins statistiques ET pour le recrutement de membres de groupes visés par l'  E.:

1. Sexe:

(Options : Femme, Homme)

2. Si vous êtes un ou une Autochtone, veuillez préciser le groupe auquel vous appartenez :

(Options : Indien de l'Amérique du Nord / Première Nation ; Inuit ; Métis)

3. Si vous êtes membre d'un groupe de minorités visibles, veuillez préciser le groupe qui décrit le mieux votre origine (à l'exception des Autochtones tel que défini plus haut) :

Philippin	▼
-----------	---

(Options : Asiatique de l'Ouest non-blanc, Nord Africain ou Arabe ; Asiatique du Sud-Est ; Asiatique du Sud / Indien de l'Est ; Autres groupes de minorités visibles ; Chinois, Coréen ; Japonais ; Latino Américain non-blanc ; Noir ; Personnes d'origine mixte ; Philippin)

4. Si vous êtes une personne handicapée, veuillez préciser la nature de votre ou de vos handicaps :

Cécité ou malvoyance : ☐

Coordination ou dextérité : ☐

Élocution : ☐

Mobilité : ☐

Surdité ou malentendance : ☐

Autre handicap: ☐

Sauvegarder

Écran précédent

ANNEXE D : FORMULAIRE D’AFFIRMATION D’AFFILIATION UTILISÉ PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

PROTÉGÉ B une fois rempli

FORMULAIRE D’AFFIRMATION D’AFFILIATION AUTOCHTONE (FAAA)

Numéro du processus de nomination : _____, groupe : _____,
niveau : _____

Titre du poste : _____

But

Le formulaire d’affirmation d’affiliation autochtone (FAAA) doit être rempli et signé par la personne autochtone dont on propose la nomination dans tout processus dont la zone de sélection est restreinte aux Autochtones ou restreinte aux groupes d’équité en matière d’emploi incluant les Autochtones, avant que la nomination entre en vigueur. Ces renseignements sont recueillis par (nom du ministère/agence) pour confirmer l’admissibilité de la personne dont on propose la nomination et pour préserver l’intégrité des pouvoirs de nomination délégués par la Commission de la fonction publique (CFP) au (nom du ministère/agence).

- Fournir des renseignements faux ou trompeurs sur le FAAA peut entraîner le rejet de la candidature ou des mesures correctives, y compris la révocation de la nomination, à la suite d’une enquête menée par la CFP ou son représentant.
- Dans le cas d’une enquête menée conformément aux articles 15, 66, 67 ou 69 de la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, la personne proposée aux fins de nomination devra fournir de la documentation à l’appui des renseignements fournis dans le FAAA.
- Une fois rempli, le FAAA sera conservé avec le dossier de dotation du ministère ou de l’agence. La CFP recueillera de l’information des ministères et des agences quant à son utilisation et à son impact sur le système de nomination.
- La personne proposée aux fins de nomination pourrait devoir présenter de la documentation à l’appui des renseignements fournis dans le FAAA.
- Toute personne qui ne complète ni ne signe le FAAA ne peut être nommée dans le cadre de ce processus de nomination.

Veillez remplir la ou les sections appropriées pour affirmer votre affiliation autochtone :

Aux termes de la *Loi sur l’équité en matière d’emploi*, les * Autochtones + comprennent les Indiens, les Inuits et les Métis.

Je déclare que :

- G Je suis un Indien inscrit ou visé par un traité en raison de mon appartenance à la Nation _____; le numéro de la bande ou du traité en question est _____.
- G Je suis un Indien non inscrit en raison de mon appartenance à la Nation _____.
- G Je suis Métis étant donné
- que je suis bénéficiaire de l’accord sur la revendication territoriale _____;
 - que je suis membre de la Nation _____ et que je suis membre de l’association des Métis suivante : _____;
 - que je suis membre de la collectivité métisse suivante : _____.
- G Je suis Inuit étant donné que je suis bénéficiaire de l’accord sur la revendication territoriale suivante : _____

Je comprends que le fait de fournir des renseignements faux ou trompeurs peut entraîner le rejet de ma candidature ou la révocation de ma nomination, à la suite d'une enquête menée par la CFP ou son représentant.

Nom du candidat (en lettres moulées)

Signature

Date (AAAA-MM-JJ)

Avis d'énoncé de confidentialité

Les renseignements fournis dans le présent document sont recueillis en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et seront protégés conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les renseignements recueillis seront conservés dans le dossier de dotation du ministère ou agence d'embauche selon les fichiers de renseignements personnels ordinaires POE 902 du Conseil du Trésor, exposé en détail sur le site Web www.infosource.gc.ca. En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, vous avez le droit d'accéder à vos renseignements personnels détenus par le gouvernement fédéral et de demander à ce qu'ils soient corrigés, s'ils sont erronés ou incomplets.

Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, Chair, Saskatchewan First Nations Women's Commission (by video conference).

Indigenous and Northern Affairs Canada:

Roy Gray, Director, Resolution and Individual Affairs Sector.

Justice Canada:

Martin Reiher, Senior Counsel.

Federation of Saskatchewan Indian Nations :

Chef Marie-Anne Day Walker-Pelletier, présidente, Saskatchewan First Nations Women's Commission (par vidéoconférence).

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Roy Gray, directeur, secteur de résolution et des affaires individuelles.

Justice Canada :

Martin Reiher, avocat-conseil.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, December 6, 2010

Assembly of First Nations:

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;
Karen Campbell, Policy Advisor.

Native Women's Association of Canada:

Jeannette Corbiere Lavell, President.

National Association of Friendship Centres:

Conrad Saulis, Policy Director.

As individuals:

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, Barrister and Solicitor.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.

Quebec Native Women Inc.:

Émilie Grenier, Legal Policy Analyst;
Michèle Audette, President.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 6 décembre 2010

Assemblée des Premières Nations :

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique;
Karen Campbell, conseillère.

Association des femmes autochtones du Canada :

Jeannette Corbiere Lavell, présidente.

Association nationale des centres d'amitié :

Conrad Saulis, directeur, Politiques.

À titre personnel :

Sharon McIvor;
Gwen Brodsky, avocate-procureure.

Chiefs of Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Femmes Autochtones du Québec Inc. :

Émilie Grenier, analyste juridique et politique;
Michèle Audette, présidente.

(Suite à la page précédente)



